

---

**R E L A C I O N E S**  
**I N T E R N A C I O N A L E S**

---





# RELACIONES INTERNACIONALES



ES UNA PUBLICACIÓN DEL  
INSTITUTO DE RELACIONES INTERNACIONALES (ISSN 1515-3371)

**DIRECTOR - FUNDADOR:**  
NORBERTO E. CONSANI

**COMITÉ DE REDACCIÓN:**

JUAN ALBERTO RIAL  
SECRETARIO DE REDACCIÓN

**ASISTENTES:**

MARIELA CUADRO, BÁRBARA BAVOLEO  
(COORDINADORAS COMITÉ DE EVALUADORES)

VERÓNICA MARCHIONI (DOCUMENTOS)

CANDELA ZAFFIRO TACCHETTI (CRONOLOGÍA)

MARÍA ELENA BAQUEDANO (LEGISLACIÓN)

GABRIEL TUDDA (PARLAMENTARIAS)

FEDERICO GÓMEZ (POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA)

JULIA ESPÓSITO (JURISPRUDENCIA)

LUZ MARINA MATEO (LECTURAS)

GERARDO A. DENEGRI Y JULIA BACCHIEGA (HISTORIA)

ANDREA ASSENTI DEL RÍO Y JOAQUÍN PUGA (TRADUCTORES)

SILVINA FERNÁNDEZ CORTÉS (SECRETARÍA DE PRENSA)

GEORGINA GIOIOSA (BIBLIOTECA)

JUANA ALVAREZ EIRAS (DISEÑO GRÁFICO)

**COMITÉ EDITORIAL:**

† ALDO FERRER  
UNIVERSIDAD BUENOS AIRES, ARGENTINA

FÉLIX PEÑA  
CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES (CARI), ARGENTINA

HELIO JAGUARIBE  
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES,  
RÍO DE JANEIRO, BRASIL

GORDON MACE  
INSTITUT QUÉBÉCOIS DES HAUTES ÉTUDES INTERNATIONALES,  
CÁNADA

ALBERTO SEPÚLVEDA ALMARZA  
ACADEMIA DIPLOMÁTICA, CHILE

SONG XIAOPING  
INSTITUTO DE AMÉRICA LATINA- ACADEMIA DE CIENCIAS  
SOCIALES, CHINA

JOSÉ ANGEL SOTILLO LORENZO  
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID, ESPAÑA

MICHAEL GOLD-BISS  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA DEFENSA (CHDS), ESTADOS  
UNIDOS

JEAN PIERRE FERRIER  
UNIVERSITÉ DE PARIS, FRANCIA

RANGACHARI NARAYANAN  
UNIVERSIDAD JAWAHARLAL NEHRU, INDIA

MEDHI ZAKERIAN  
ASOCIACIÓN IRANÍ DE ESTUDIOS INTERNACIONALES (AIEI),  
IRÁN

LORENZA SEBESTA  
CENTRO DE EXCELENCIA JEAN MONNET,  
UNIVERSIDAD DE BOLOGNA, ITALIA

KIYOSHI MATSUSHITA,  
RITSUMEIKAN UNIVERSITY, JAPÓN

ZIDANE ZERAQUI  
INSTITUTO TECNOLÓGICO DE MONTERREY (TEC), MÉXICO

GERARDO CAETANO  
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA, URUGUAY

CATALOGADA 1 (NIVEL SUPERIOR DE EXCELENCIA)  
SISTEMA LATINDEX – CONICET  
(ÁREA DE PUBLICACIONES CIENTÍFICAS)



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA  
*Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*

**REVISTA RELACIONES INTERNACIONALES**

**PUBLICACIÓN SEMESTRAL. INSTITUTO DE RELACIONES INTERNACIONALES**

**(IRI). — BUENOS AIRES, JULIO/DICIEMBRE 2016.**

**161P.; 16 x 22 CM. (AÑO 25 — Nº51)**

**(ISSN 1515-3371)**

**1.RELACIONES INTERNACIONALES**

# Indice

Relaciones Internacionales nº 51/2016 – ISSN 1515-3371

<b>Editorial</b>	<b>7</b>
<b>Diálogos</b>	<b>13</b>
<b>Estudios</b>	
MERCOSUR, regionalismo regulatorio y gobernanza de la educación superior <b>Daniela Perrotta</b>	<b>21</b>
La proyección de Indonesia como potencia emergente <b>Lucas Ignacio Pavez Rosales</b>	<b>43</b>
La infraestructura y la integración regional en América del Sur. Una visión geopolítica de los proyectos ferroviarios en el marco de IIRSA-COSIPLAN <b>Alejandro Rascovan</b>	<b>59</b>
La situación de la cooperación energética entre Argentina y Brasil en el área de la energía renovable: ¿Integración, difusión o fragmentación? <b>Alexander Freier</b>	<b>81</b>
Pequeños Estados e integraciones económicas: la Unión Aduanera Euroasiática y Kirguistán. <b>Seyit Ali Avcu</b>	<b>101</b>
“Retomar y reimpulsar” el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación. ¿Un nuevo ciclo en la relación bilateral entre Chile y Argentina? <b>Fernando José Cacho Canales</b>	<b>113</b>
Porque no todo es terrorismo. Notas sobre la actividad del Crimen Organizado en España <b>Carolina Sampó</b>	<b>129</b>
<b>Reflexiones</b>	
El Medio Oriente, la seguridad regional e internacional: Los cambios de paradigmas. <b>Zidane Zeraoui</b>	<b>143</b>
<b>Lecturas</b>	<b>147</b>







*"Mientras vivamos, mientras estemos entre los seres humanos, cultivemos nuestra humanidad"*

Sobre la Ira  
**Séneca** (65 d.C)

*"Mi humanidad está en sentir que somos voces de una misma penuria",*

Jactancia de quietud del libro: Luna de enfrente  
**Jorge Luis Borges** 1925

*"Recordad vuestra humanidad y olvidad el resto"*

Manifiesto sobre los peligros de la proliferación armamento nuclear del 9 de julio 1955  
**Albert Einstein y Bertrand Russel**

## ▪ **Sobre la elección de Donald Trump como nuevo Presidente de los Estados Unidos**

Una primera pregunta y reflexión que deberíamos hacer es sino estaremos incubando un nuevo huevo de la serpiente del siglo XXI..."

Algunos dirán que todavía es temprano para hacer un juicio tan prematuro, sobre todo teniendo presente que Trump no ha asumido la presidencia de los Estados Unidos.

Pero, hay algunos datos y hechos que nos preocupan y nos deberían "ocupar"

Puede alguien confiar en un presidente electo, que durante la campaña asevero y lo reitero, que no estaba dispuesto a aceptar el resultado electoral si le era desfavorable, algo inédito, muy grave en toda la historia de los Estados Unidos. Lo cual establece un antecedente muy peligroso para el funcionamiento futuro del sistema institucional norteamericano.

Las designaciones de los Señores: **Jeff Session**, que tendrá a su cargo la Secretaria de Justicia y de **Steve Bannon**, como su principal Asesor, con declaraciones racistas, están demostrando claramente cuales serán las políticas a desarrollar en estas aéreas claves.

La idea de construir "muros" tanto físicos como metafóricos, que refleja una verdadera regresión moral, estableciendo un "nosotros" en lugar de "ellos", alimentando todo tipo de discriminación, xenofobia, racismo; el miedo y la incitación al odio a los inmigrantes y las minorías.

El pensamiento de que las organizaciones universales, son un obstáculo que impiden la "libertad de acción" de los poderosos y por lo tanto hay que "desgastarlas" o directamente destruirlas.

Continuar y profundizar las políticas de sus antecesores **Ronald Reagan** y **George W. Bush**, declarando “la guerra” a la cooperación multilateral y abogando por la vuelta al más crudo bilateralismo.

La búsqueda de vías para desandar el trabajoso camino realizado por la sociedad internacional, en los últimos tiempos, en defensa del medio ambiente, (donde está en juego la supervivencia de la especie humana), privilegiando los intereses materiales de las grandes corporaciones internacionales, y considerando que cualquier reglamentación ambiental es un impedimento para “maximizar sus beneficios”...

Otro tema, que demuestra una gran irresponsabilidad es azuzar de nuevo la carrera nuclear, en un mundo cada más imprevisible y sin respeto a “reglas de juego”, anunciando además, un futuro incumplimiento de los acuerdos laboriosamente logrados.

Finalmente, como lo venimos sosteniendo desde el primer número de la revista en 1991, los que estamos comprometidos en la construcción de una verdadera comunidad internacional, contra cualquier regresión a la “barbarie”, tenemos la obligación de denunciarla y actuar en consecuencia.

Paradojas de la historia, este año se cumplieron los 50 años de los Pactos de los Derechos Civiles, Políticos y de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1966.

Estamos avanzando o retrocediendo en la protección de los derechos humanos?...

Se romperá el huevo otra vez?...

## ▪ VIII Congreso de Relaciones Internacionales del IRI

En esta oportunidad, como lo hemos hecho en ediciones anteriores, queremos reflejar las Conclusiones del Congreso en Relaciones Internacionales del IRI, que se desarrolla desde hace 14 años, bianualmente. El encuentro tuvo lugar entre los días 23 y 25 de noviembre de 2016 en la sede del Instituto.

Entre los principales aportes del Congreso debemos destacar los siguientes:

- En este encuentro es dable resaltar la intervención de casi **todos** los Departamentos, Centros y cátedras del IRI, en sus diferentes aéreas temáticas y geográficas, además el número significativo de estudiantes, docentes, investigadores, VER del interior del país y de otras naciones latinoamericanas.

Departamentos, Centros y Cátedras del IRI que participaron:

- Departamento de Seguridad Internacional y Defensa
- Centro de Reflexión En Política Internacional (Cerpi)
- Departamento de Derecho Internacional
- Departamento de África / Cátedra del Sahara Occidental
- Departamento de Derechos Humanos
- Departamento de América Latina y el Caribe – (Censud)
- Departamento de Asia y el Pacífico – Centro de Estudios Chinos
- Departamento de América Latina y el Caribe – (Catedra Uruguay)
- Departamento de América del Norte
- Departamento de Asia y el Pacífico - Centro de Estudios Coreanos

- Departamento de Eurasia
- Departamento del Atlántico Sur / Mesa de La Red Federal Malvinas (Refem)
- Departamento de Relaciones Económicas Internacionales
- Departamento de América Latina y el Caribe - Catedra Brasil
- Departamento de Europa – Centro de Estudios Italianos
- Departamento de Cooperación Internacional
- Departamento de Oriente Medio
- Departamento de Asia y el Pacífico- Catedra de La India
- Departamento de Historia de Las Relaciones Internacionales

- La participación de embajadores, ex-embajadores y diplomáticos de nuestro país y de: China, Corea del Sur, Uruguay, Italia, India, Georgia y el representante de la República Árabe Saharaui Democrática en Argentina (RASD)

- Del primer Foro de Alto Nivel Académico de América Latina y China, que se realiza en Argentina, con la intervención de académicos de: Chile, Brasil, México y de las Academias de Ciencias Sociales de Beijing y de Shanghai, organizado conjuntamente entre el Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS -CONICET y Universidad Nacional de Córdoba) y el Centro de Estudios Chinos (CECHINO) del IRI.

- Las Conferencias especiales:

- “Pasado, presente y futuro de la Plataforma Continental Argentina” Expositora: **Paula Vernet** (Miembro de la Comisión Jurídica y Técnica de la Autoridad Internacional de Fondos Marinos)
- “La Gobernabilidad de la Globalización es necesaria, pero ¿es posible?” Expositor: **Roberto Savio** (Fundador del Foro Social Mundial y Presidente emérito de Inter Press Service)
- “A Cincuenta Años de los Pactos de Derechos Humanos de las Naciones Unidas” Expositor: **Fabián Salvio** (Presidente del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Director del Instituto de Derechos Humanos de la UNLP)
- Oriente Medio: La nueva geopolítica del poder Expositor: **Zidane Zeraoui** (TEC- Monterrey, México)

- La presentación de los siguientes libros:

- “Malvinas y la Construcción de un Reclamo Soberano. Pasado, presente y futuro.” Expositor: **Federico Martín Gómez** (coordinador)
- Modelos de Desarrollo e Inserción Internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011) Expositora: **Anabella Busso** (coordinadora)
- A 100 años del Pacto ABC: desafíos y proyecciones en el marco de la integración regional Expositor: **Alejandro Simonoff** (autor)
- Proletarios del mundo, perdonadnos Expositor: **Tomás Varnagy** (autor)
- El nombre es: Latinoamérica: ensayos de una región en transformación Expositores: **Laura Bono** y **Laura Bogado Bordazar** (coordinadoras)
- Nuevos desarrollos del Derecho Internacional. Edición IRI 2016 Expositores: **Juan Carlos Pérsico** y **Celina Manso**

- “Recepción del conflicto árabe-israelí en Argentina”  
Expositor: **Emmanuel Kahan** (compilador)
- El Ejército y la política de Defensa en la Argentina del siglo XXI  
Expositor: **José Manuel Ugarte** y **Rosendo Fraga Guillermo Lafferriere** y **Germán Soprano** (autores)
- Estudios sobre la República Popular China: Relaciones Internacionales y Política interna”  
Expositora: **María Francesca Staiano** - CeCHINO - CENSUD 2016
- China-Argentina / América Latina: lo Actual, lo Próximo y lo Distante  
Expositor: **Sergio Cesarín** y **Carlos Moneta** (autores)

- La defensa de tesis de Maestría

Las relaciones bilaterales argentino-bolivianas y la cooperación energética. Análisis de la incidencia del recurso gasífero en la formulación de la política exterior argentina (2000-2007)

Tesista: **Victoria Zapata** (IRI – UNLP)

- Los proyectos de investigación

- “El sistema mundo en el siglo XXI y el ejercicio de la fuerza, desde los atentados del 11S hasta el conflicto de Crimea”  
Expositores: **Mariano Bartolomé** (Facultad de Defensa Nacional, UNDEF) **Carolina Sampó** (CONICET - IRI) **Juan Alberto Rial** (IRI – UNLP)
- "Los representantes argentinos en el Parlasur”, Universidad Católica de La Plata

- Mesas especiales

Cancillería - CARI

Diplomacia Parlamentaria - Presidencia Provisional del Senado de la Nación

- La reunión de la Mesa directiva del Consejo Federal de Estudios Internacionales (Co-FEI) y la mesa especial de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), con la presencia de su Presidente, **Martín D'Alessandro** y su vicepresidenta, **Anabella Busso**

- La presencia por primera vez en una Universidad pública en el cierre de un Congreso académico, del Jefe de Estado Mayor del Ejército, **Diego Luis Suñer**. También disertó el Vice-Ministro de Defensa **Angel Tello**

Finalmente un reconocimiento muy especial a todos aquellos que colaboraron para hacer posible este nuevo Congreso del IRI.

Como aporte tenemos:

DIALOGOS:

**Noriteru Fukushima**, Embajador de Japón en nuestro país.

ESTUDIOS (artículos sometidos a arbitraje)

En esta edición contamos con los trabajos de:

**Daniela Perrotta**

Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina), Magister en Ciencias Sociales con mención en Educación (FLACSO Argentina) y Licenciada en Ciencia Política (UBA). Becaria posdoctoral del CONICET, con sede en la UBA. Docente universitaria de grado y posgrado

**Lucas Ignacio Pavez Rosales**

Maestrando en Relaciones Internacionales por el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata. Profesor de Historia, Geografía y Ciencias Sociales. Licenciado en Historia con mención en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Miembro del Departamento de Seguridad Internacional y Defensa, IRI-UNLP

**Alejandro Rascovan**

Doctor en Ciencias Sociales (UBA) y Doctor en Socio-economía del Desarrollo (EHESS). Lic. en Ciencia Política UBA.

**Alexander Freier**

Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Leipzig, Doctor en Estudios Globales, Universidad de Leipzig. Becario Post-doctoral Conicet-Universidad Católica de Córdoba. Magister en Territoires, Espaces et Sociétés (EHESS, Paris). Becario de la Región Ile-de-France (2007-2009), Becario post-doctoral CONICET. Docente Teoría de las Relaciones Internacionales FSOC-UBA

**Seyit Ali Avcu**

PhD Yilgrim Beyazit University. Kyrgyzstan Country Director, Turkish Cooperation and Coordination Agency (TIKA). avcuseyit@hotmail.com

**Fernando José Cacho Canales**

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Católica de Chile. Máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca. Funcionario del Servicio Exterior de Chile

**Carolina Sampó**

Dra. en Ciencias Sociales (UBA), Magister en Estudios Internacionales (UTDT), Licenciada en Ciencia Política (UBA). Becaria de investigación posdoctoral de Conicet-UNLP. Docente UBA y docente UNLM.

REFLEXIONES

El Medio Oriente, la seguridad regional e internacional: los cambios de paradigmas, por **Zidane Zeraoui**, profesor del TEC de Monterrey, México.

Las restantes secciones se podrán consultar a través de la página Web del Instituto, **www.iri.edu.ar**, lo mismo que todos los números anteriores, desde la creación de la Revista, en diciembre de 1991.

Cronología

Investigaciones

Parlamentarias

Documentos

Jurisprudencia

Política Exterior Argentina

Historia

Legislación

Tesis

Hasta el próximo número  
Prof. Dr. **Norberto E. Consani**  
Director





## ▪ Sr. D. Noriteru Fukushima<sup>1</sup>

Entrevista realizada por **Cecilia Onaha** y **Ezequiel Ramoneda**, Departamento de Asia y el Pacífico (IRI-UNLP)<sup>2</sup>

1. *En estos últimos 10 años, los países de Sudamérica que llamaron la atención de Japón en particular son Brasil, luego México y Perú, pero ¿cuál es la posición que ocupa Argentina según el libro azul diplomático del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto o según la política exterior japonesa?*

Desde que asumió la presidencia Mauricio Macri, Argentina ha venido implementando una política económica libre y abierta y se ha convertido en un foco de atención no sólo de Japón, sino de todo el mundo, por la influencia que tiene en la región y por el potencial de alto nivel.

De forma concreta, los dirigentes de países importantes como EE.UU, Francia, Italia, México, Brasil, han visitado Argentina sucesivamente, mientras que el Presidente Macri viaja activamente al exterior para llevar a cabo las cumbres bilaterales.

Los jefes de Estado del mundo prestan atención a Argentina que está en transición. Entre Japón y Argentina, desde el comienzo de la Administración de Macri se han venido concretando importantes visitas de autoridades, empezando por el viaje de la vicepresidente Gabriela Michetti a Japón.

Cuando el Primer Ministro Shinzo Abe realizó una gira por Latinoamérica y el Caribe en 2014, se comprometió a progresar, liderar e inspirar relaciones con los países de América Latina y el Caribe mediante el discurso del Premier con el título de "¡¡Juntos!! Hacia una profundización sin límites de la Cooperación entre Japón y América Latina y el Caribe". Conforme a dicha política, el gobierno japonés aspira a reforzar las relaciones con los países de América Latina y el Caribe en varios aspectos. Argentina, es un miembro del G-20 y posee un gran potencial como proveedor de abundantes recursos alimenticios, energéticos y minerales, la vemos como uno de los países más importantes dentro de la región, y afirmo que será un socio primordial para Japón.

2. *Me gustaría pedirle una evaluación sobre el desarrollo de las relaciones argentino-japonesas como Embajador.*

---

<sup>1</sup> Embajador del Japón en Argentina

<sup>2</sup> Esta entrevista fue realizada a finales del mes de octubre de 2016.

Este año, la relación entre nuestro país y Argentina se ha reforzado en varios aspectos tales como el político, el económico, el cultural, entre otros. En comparación con el año pasado hemos obtenido increíbles resultados. De hecho, basta mencionar las visitas realizadas este año por las autoridades de alto nivel que incluyen a la vicepresidente, Gabriela Michetti, y el viceministro de Relaciones Exteriores de Japón, Hitoshi Kikawada, las dos en mayo, la de la Ministra de Relaciones Exteriores y Culto, Susana Malcorra, en julio, el Ministro de Transporte, Guillermo Dietrich, en septiembre, el viceministro de Educación, Deporte, Ciencia y Tecnología de Japón, Toshiei Muzuochi, en octubre, el Sr. Ministro de Educación y Deportes, Esteban Bullrich, también en octubre.

Evaluando las relaciones bilaterales dentro de la política exterior de Japón, en los años 90, el número de las empresas japonesas en Argentina alcanzaban unas 120, mientras tanto, hoy se limitan a unas 50. Esta cifra nos sorprende si la comparamos con unas 1,000 en México y unas 700 en Brasil. En cuanto al monto invertido, en Brasil es de unos US\$ 3,000 millones anuales, en Chile de US\$ 2,000 millones, mientras que en Argentina apenas alcanza recientemente a unos US\$ 100 millones. Desde este punto de vista, podemos decir que las relaciones económicas bilaterales han sido muy limitadas y por lo tanto, existe aún un amplio margen de desarrollo. De hecho, sólo en este año, se anunciaron inversiones y financiaciones directas e indirectas de US\$ 11,000 millones. Teniendo en cuenta esta situación, estoy dispuesto a ayudar para que las empresas japonesas inviertan aún más en Argentina y para que se desarrollen más las relaciones bilaterales. Asimismo, sin limitarnos a la economía, quiero fomentar el intercambio en las áreas de la cultura, deportes y educación. Por ejemplo, en 2018 se celebrarán los Juegos Olímpicos y Paralímpicos de la Juventud en Argentina, y en 2020 los Juegos Olímpicos de Tokio en Japón. Aprovechando estas ocasiones, quiero impulsar intercambios deportivos proactivamente.

En cuanto a la relación Japón-Argentina, no deberíamos olvidar la presencia de 65 mil descendientes japoneses (nikkei) que no sólo son los puentes que unen a ambos países, sino que también contribuyen a Argentina en los ámbitos económico, cultural y social. El gobierno del Primer Ministro Abe atribuye una gran importancia a la comunidad nikkei en América Latina y el Caribe.

En Argentina se realizarán la 11era. Conferencia Ministerial de la OMC en 2017, el G20 y los Juegos Olímpicos de la Juventud en 2018. Estoy seguro que a través de estas conferencias mundiales y eventos deportivos de carácter internacional se reforzarán las relaciones de ambos países aún más. En 2018 conmemoraremos el 120 aniversario de la relación diplomacia argentino-japonesa, oportunidad en la que se reforzará aún más la relación bilateral.

3. *Argentina está transitando un proceso de reacomodamiento de su economía. Japón hace algunos años inició un proceso parecido bajo lo que se conoce como "Abenomics". ¿Podría señalar según su criterio, los aspectos más importantes de esta política, y si hay algún elemento, a su entender, que podría ser adoptado en Argentina?*

Las medidas económicas japonesas conocidas como Abenomics, tienen como objetivo revitalizar la economía japonesa, la cual se encuentra afectada por la deflación. Las Abenomics se componen de tres pilares que se denominan "tres flechas": una política monetaria audaz, una política fiscal flexible y una estrategia de desarrollo para estimular la inversión privada".

Hasta el momento, se han observado efectos tales como mejoramientos en la situación deflacionaria, en el aumento de las exportaciones, y en el incremento de la renta nacional y de las empresas, entre otros.

Las Abenomics consisten en una serie de medidas específicas que contempla la coyuntura económica japonesa, por lo tanto, sería difícil aplicar las mismas en la Argentina, puesto que la situación económica es muy diferente. Por ejemplo, Japón hace años sufre de deflación, mientras que Argentina sufre de inflación. Asimismo, en el caso de Argentina existen áreas como energía, infraestructura y agricultura, que si logran financiamiento adecuado, se espera tengan un gran desarrollo en el futuro. Por otra parte, bajo una economía desarrollada como la japonesa hay una necesidad de estimular el crecimiento económico por medio de las políticas como la de desreglamentación. Por eso existe una gran diferencia en la estrategia de desarrollo de Japón y de Argentina. Sin embargo, si se compara ambos países, coinciden en que los dos necesitan una gran movilidad financiera y deben cuidar su déficit fiscal.

4. *En los últimos años, las áreas de cooperación principales han sido las vinculadas a la ayuda a sectores necesitados de la sociedad y lo vinculado a infraestructura. A partir de los cambios políticos que se han dado, considera que habrá cambios en la línea de cooperación con Argentina?*

La cooperación económica para Argentina se realiza de acuerdo al lineamiento de política de asistencia del país elaborada en 2013, según las políticas de "conservación del medio ambiente" y la "reactivación económica regional" son dos áreas prioritarias para el país. Teniendo en cuenta dicha estrategia política, hemos realizado donaciones para la provisión de equipamientos relacionados con la prevención de catástrofes, atención médica y agricultura, en el marco del programa llamado "Asistencia Financiera No Reembolsable para Proyectos Comunitarios de Seguridad Humana". La Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), por su parte, ha realizado proyectos de cooperación técnica en las áreas de medio ambiente, PyMEs y la activación de economías regionales, utilizando diferentes programas como los envíos de expertos y voluntarios japoneses o los cursos de capacitación en Japón. Cabe mencionar además el "Programa de Partnership de Cooperación Conjunta entre Japón y Argentina (Partnership Programme for Joint Cooperation between Japan and Argentina (PPJA))" firmado en 2001, en base al cual ambos países trabajan en conjunto para ofrecer cursos de capacitación a los becarios provenientes de otras naciones de América Latina, con la finalidad de contribuir para su desarrollo económico y social.

Con respecto a la cooperación económica japonesa para la República Argentina a partir de los cambios políticos que se han dado, seguiremos implementando la cooperación en base al lineamiento de la política de asistencia del país y las solicitudes del gobierno argentino.

5. *La visita del presidente Obama a la ciudad de Hiroshima ha sido una noticia de alto interés para la prensa internacional, ¿qué significado tuvo para la política exterior japonesa?*

Barack Obama, realizó una visita histórica a Japón, ya que fue el primer mandatario norteamericano en ejercicio en visitar la ciudad de Hiroshima. Considerando que Japón ha sido el único país que sufrió el bombardeo atómico y Estados Unidos es el único país que

utilizó un arma nuclear, los dos jefes de Estado expresaron sus sinceras condolencias a todas las víctimas en el Parque Conmemorativo de la Paz en Hiroshima y emitieron un fuerte mensaje para la construcción de "un mundo sin armas nucleares".

En conmemoración a Sadako Sasaki (una niña japonesa, emblema de las víctimas inocentes de la guerra, que es recordada por la historia de las mil grullas de origami), Obama entregó grullas de origami, plegadas por él mismo, a dos niños en el Museo del Parque Conmemorativo de la Paz. En su declaración, Obama habló con franqueza de "un mundo sin armas nucleares", y expresó su noble deseo de un mundo seguro y en paz.

El Presidente Obama también intercambió palabras con el Sr. Tsuboi, representante de las víctimas de la bomba atómica en Japón, y con el Sr. Mori, víctima de la bomba atómica quien fue invitado por el gobierno de Estados Unidos, por lo que pudo conocer el relato y los anhelos de las víctimas de manera directa. A pesar de ser breve, la visita de Obama a Hiroshima transmitió eficazmente el deseo del Presidente Obama hacia el mundo y hacia el futuro. Fue también una ocasión para simbolizar la fortaleza de la alianza que construyeron Japón y Estados Unidos en los últimos setenta años, luego de ser enemigos en la Segunda Guerra Mundial.

6. *Sabiendo el importante rol que tiene Japón en organismos financieros regionales y mundiales, como su larga trayectoria de asistencia financiera, ¿cuál es la postura del gobierno japonés frente a la creación de nuevas entidad e iniciativas financieras por parte de China como el Banco de Inversión de Infraestructura Asiático (AIIB) y la Iniciativa de la Ruta y el Cinturón de Seda por Asia (The Belt and The Road Initiative)?*

Es una tarea importante poder dar respuesta efectiva a la enorme cantidad de demandas de infraestructura en Asia. Japón espera que el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB; Asian Infrastructure Investment Bank) desempeñe su papel como organismo contribuyente al desarrollo sostenible en la región asiática, teniendo un rol apropiado para un organismo internacional de crédito.

Japón seguirá observando atentamente la aplicación real de AIIB para ver si alcanza los niveles de justa gobernanza y si otorga debidas consideraciones a la sostenibilidad de los países receptores del préstamo, al medio ambiente y a la sociedad.

Japón también observará atentamente cómo la visión "un cinturón y un camino (que incluye el "cinturón económico de la ruta de la seda)", se concreta en el futuro y si dicha visión contribuiría al desarrollo sostenible de la región asiática.

7. *Japón ha recorrido recientemente una importante trayectoria en el desarrollo de su poder blando, especialmente en la promoción del manga y el anime y la cultura por la tecnología, lo que ha sido definido como "Cool Japan". Con miras a que Argentina pueda aprovechar su acervo cultural y potenciarlo hacia el extranjero ¿Podría explicar, a su entender, qué elementos ha considerado y qué instrumentos ha utilizado el gobierno japonés para potenciar un bien cultural como una herramienta diplomática?*

Para profundizar la comprensión y la confianza hacia Japón, además de presentar la cultura y las artes tradicionales como hasta ahora, ofrecemos la cultura pop, tales como el Anime y el Manga, que representa un aspecto atractivo de la cultura y la sociedad de Japón.

La fascinación que genera esta cultura tan popular en el exterior, principalmente entre los adolescentes, se convierte en una puerta de entrada que despierta la curiosidad hacia la cultura, el idioma y muchos otros aspectos de Japón. Asimismo, creo que transmite de modo muy poderoso la variedad de encantos que posee nuestra cultura, basada en la rica imaginación y creatividad de los japoneses. Es por ello que el Ministerio de Asuntos Exteriores realiza anualmente el Concurso Internacional de Manga, premiando a los autores de manga que difunden esta expresión en el exterior, además de nombrar al "Embajador de Anime" Doraemon, ícono del animé japonés y mediante éstas y otras actividades, intentan acercar y potenciar la imagen Japón.

También trabajamos activamente para facilitar de forma gratuita contenidos televisivos pertenecientes a las compañías emisoras y productoras japonesas como series, animes, documentales, películas y programas de entretenimiento de Japón, a los países y las regiones donde estos materiales no llegan. En Argentina, ya se está emitiendo un especial de anime de Makoto Shinkai desde principios de octubre por el canal "Encuentro". Seguiremos coordinando con otros canales argentinos también para poder emitir más de estos programas japoneses.



## **Boletín informativo**

El Boletín del IRI es una publicación electrónica que difunde las actividades del Instituto y comenta los principales acontecimientos internacionales.



**Instituto de  
Relaciones  
Internacionales**

***Noticias***

Hemos creado una nueva herramienta de comunicación denominada "Noticias", a través de la cual compartiremos con ustedes la última información que se produzca en el Instituto para que tengan actualizadas nuestras actividades.

Usted puede recibirlos en forma gratuita con sólo suscribirse en nuestra página web:

[www.iri.edu.ar](http://www.iri.edu.ar)

o en nuestra dirección electrónica:

[iri@iri.edu.ar](mailto:iri@iri.edu.ar)



# Estudios



# MERCOSUR, regionalismo regulatorio y gobernanza de la educación superior<sup>1</sup>

## MERCOSUR, Regulatory Regionalism and Higher Education Governance

Daniela Perrotta<sup>2</sup>

**Resumen:** En este trabajo analizamos cómo el MERCOSUR configura proyectos de gobernanza para la educación superior y, al hacerlo, la política territorial del Estado es sobrepasada. Así, las agencias nacionales están elaborando una densa red de regulaciones que afectan a las instituciones y a los actores universitarios como resultado del desarrollo de funciones transnacionales. Para comprender estos fenómenos, se utiliza el enfoque del regionalismo regulatorio, a lo que se sumaron reflexiones de los estudios de procesos de difusión de políticas. Se procede al estudio en profundidad de las políticas regionales para la educación del MERCOSUR desde la conformación del SEM (1991) a nuestros días (2015). Argumentamos que es posible identificar tres proyectos de gobernanza para la educación superior.

**Abstract:** This paper analyses how MERCOSUR sets governance projects for higher education by-passing the state's territorial policy. Thus, national agencies are developing a dense network of regulations affecting university institutions and stakeholders as a result of the development of transnational functions. To understand these phenomena, the approach of regulatory regionalism is used, alongside with some reflections of policy diffusion processes. We proceed with an in-depth study of MERCOSUR's regional policies in the field of higher education. The time range is from the creation of MERCOSUR Educational Sector (aka SEM) in 1991 up to the present (2015). We argue that it is possible to identify three projects for higher education governance.

**Palabras clave:** MERCOSUR – Regionalismo Regulatorio – Educación Superior – Difusión de Políticas

**Key words:** MERCOSUR – Regulatory Regionalism – Higher Education – Policy Diffusion

---

<sup>1</sup> Recibido: 08/03/2015 Aprobado: 17/02/2016

<sup>2</sup> Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina), Magister en Ciencias Sociales con mención en Educación (FLACSO Argentina) y Licenciada en Ciencia Política (UBA). Becaria posdoctoral del CONICET, con sede en la UBA. Docente universitaria de grado y posgrado.

## ■ Introducción

La gobernanza de la educación superior (ES) lejos está de ser moldeada exclusivamente por marcos regulatorios nacionales. En efecto, la política territorial del Estado se encuentra desafiada por un conjunto de normas y regulaciones que se establecen tanto en foros internacionales como regionales. Por lo tanto, con vistas a superar cierto nacionalismo metodológico, han sido abiertas agendas de investigación para estudiar las maneras por las cuales el regionalismo está transformando la escala de la acción para la puesta en marcha de políticas (Jayasuriya y Robertson, 2010). A partir de la constatación de que buena parte de los regionalismos incluyen normas y regulaciones para la ES –incluyendo los procesos de integración regional latinoamericanos<sup>3</sup>– que están sobrepasando (realizando un *by-pass*) la política territorial del Estado, el concepto de regionalismo regulatorio resulta productivo para evaluar la manera en que las densas configuraciones de normas, regulaciones y políticas están moldeando la gobernanza de la ES en el mundo entero.

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) cuenta con un espacio institucional para la puesta en marcha de políticas regionales para la educación desde el año 1991 –el Sector Educativo del MERCOSUR (SEM)– que desde sus inicios configuró un área de trabajo para la ES. La primera política regional para la ES se lanzó en el año 2002 con vistas a implementar un mecanismo experimental de acreditación regional de la calidad de titulaciones de grado. A partir de esta experiencia se lanzaron las primeras iniciativas de movilidad académica y, más adelante, las acciones que buscan incentivar la cooperación inter-institucional (entre universidades y centros de investigación) en la región. Con todo, a lo largo de sus más de veinte años de trabajo, las iniciativas regionales para la ES del SEM –en especial, la política regional de acreditación de la calidad– han logrado establecer regulaciones en la escala nacional de política. En virtud de ello, consideramos pertinente comprender al MERCOSUR desde el enfoque del regionalismo regulatorio para identificar cómo las regulaciones regionales –generadas en el marco de agencias nacionales– están haciendo un *by-pass* sobre la política territorial de los Estados que lo componen y, de esta manera, se moldean proyectos variados de gobernanza de la ES, que pueden dar lugar a procesos de cambio político y/o cambio institucional a nivel nacional.

En este trabajo se sostiene que las regulaciones del MERCOSUR para la ES resultaron en tres proyectos diferentes de gobernanza regional: primero, un proyecto que se vincula a lo que denominamos “marca de nacimiento” del MERCOSUR entre dos propuestas de construcción de región, una de corte autonómico-desarrollista y otra vinculada al nuevo regionalismo que se gesta en los años noventa. El segundo proyecto de gobernanza se relaciona con los rasgos distintivos de la regulación regional para la acreditación de titulaciones de grado. Lo identificamos como “marca MERCOSUR” (o sello MERCOSUR) en tanto destacamos su utilización como elemento diferenciador de la calidad académica de un grupo (selecto) de carreras universitarias (grado), permitiendo lograr un mejor posicionamiento de las instituciones de ES (IES) en un mercado académico regional y global altamente competitivo y que deja ganancias sustantivas. El tercer proyecto de gobernanza se deriva del desarrollo de las políticas regionales al tomar en consideración la ampliación a otras temáticas y, en especial,

<sup>3</sup> Para más información sobre las iniciativas para la educación superior en los regionalismos del espacio suramericano, véase: Perrotta (2014b).

a la movilidad académica. Llamamos a este proyecto “¿Bolognización? del MERCOSUR” porque se busca destacar su vinculación con lo que Robertson (2009) considera como la estrategia de la Unión Europea (UE) de “regionalismo regulatorio estatal” para difundir su modelo a otras regiones, en línea con las tendencias de mercantilización de la ES. Cada proyecto congrega actores, con intereses y valores diversos sobre la regionalización de la ES, y que van reconfigurando sus posiciones en función de los contextos en que se desarrollan las políticas regionales.

Para desentrañar este argumento, se procede con un estudio en profundidad de las políticas regionales del MERCOSUR para la educación superior (1991-2014) en sus tres ámbitos de actuación: i) acreditación de calidad de los títulos universitarios de grado; ii) movilidad académica; iii) cooperación interinstitucional. Entendemos por política regional aquellas acciones emanadas de los órganos de gobierno regional (léase, del peculiar sistema de gobernanza que la región ha creado para su funcionamiento) para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político tanto de los Estados que han formado y participan de ese proceso de integración regional, como de las instituciones de gobierno regional (que pueden tener o no capacidad decisoria) (Perrotta, 2013).

El análisis se construye a partir de la literatura sobre regionalismo regulatorio y su aplicación a la ES. Sucintamente, de acuerdo a Hameri y Jayasuriya (2011), el regionalismo regulatorio se define en términos de los espacios institucionales de regulaciones regionales dentro de la política nacional y de las instituciones políticas domésticas. Por lo tanto, el foco de la investigación deja de estar colocado en la creación de normas e instituciones supranacionales, sino que se presta atención al proceso político de construcción de la región, que es, simultáneamente, nacional y regional. Este punto de vista permite superar la tradicional división (cuasi antagónica) entre Estados nacionales e instituciones regionales supranacionales. Por otra parte, permite superar visiones estrechas del regionalismo (centradas principalmente en los aspectos comerciales de la integración) con el fin de indagar las políticas sociales a nivel regional. Jayasuriya y Robertson (2010), en un trabajo centrado en la ES, precisan que el concepto de regionalismo regulatorio destaca cómo las agencias nacionales están elaborando una forma más suave de gobernanza como resultado de las conexiones y los intercambios que están desarrollando con sus pares extranjeras. Por lo tanto, el regionalismo regulatorio no se traduce, necesariamente, en regulaciones y normas uniformes y homogéneas. Al contrario, la categoría es una herramienta útil para evaluar la forma en que los proyectos regionales de regulación se suceden en capas, las cuales, incluso, pueden quedar superpuestas. Este enfoque permite el análisis de las situaciones de impugnación o contestación que van moldeando el espacio territorial del Estado por medio de la incorporación de agendas regionales en las instituciones nacionales.

Respecto de la noción de gobernanza de la ES, en este trabajo adoptamos la definición de Neave, quien considera a la gobernanza de la ES como “un atajo conceptual para analizar cómo se organizan y administran los sistemas e instituciones de educación superior” (Neave, 2006: 4). Quién organiza y administra lleva a preguntar cómo se ejerce la autoridad, cómo se distribuye el poder y cómo –tanto instituciones como sistemas– se relacionan con el gobierno. Así, el concepto de gobernanza se utiliza en los estudios de los cambios en el equilibrio de poder y en las modalidades de coordinación entre el gobierno nacional, provincial (cuando corresponda) y las universidades nacionales. No es ni representa un descriptor neutro de tales relaciones, sino que se basa en diferentes supuestos sobre cuál es la relación adecuada

entre los actores (Neave, 2006). Por su parte, Musselin, analizando los cambios y/o continuidades en la gobernanza de la ES en Europa, parte de la observación de que los desarrollos recientes en los sistemas europeos de ES constituyen un cambio desde una gobernanza académica a una de tipo institucional; lo que, en términos de los modos de coordinación de Clark (1983), sería un pasaje desde los vértices de la oligarquía y del Estado hacia el del mercado. Dentro de estas observaciones, se señala la cada vez mayor convergencia entre los sistemas de ES de Europa como resultado de las políticas de construcción del Espacio Europeo de la ES (EEES). No obstante, en ese estudio, Musselin (2005) permite aseverar que, efectivamente, hay una tendencia a la convergencia pero, a la vez, una heterogeneidad creciente que se relaciona con un interjuego complejo y diferenciado a nivel nacional entre tres elementos: actores universitarios, instituciones y autoridades públicas:

Si uno de estos cambia, los otros serán afectados y, a su vez, impactarán en la transformación en curso. Pero debido a que cada elemento tiene sus propias características, prácticas, normas, valores e identidades, el cambio en uno de los elementos no significará automáticamente el cambio de la misma manera o con la misma intensidad en los otros dos. Por lo tanto, si bien las reformas nacionales afectaron profundamente la gestión de los sistemas de educación superior en los países europeos, esto a su vez obligó a los académicos a desarrollar nuevas prácticas pero que apenas afectaron sus identidades y creencias (Musselin, 2005: 77).

Sobre estas referencias conceptuales construimos el problema de investigación. Puntualmente, analizamos cómo se moldean proyectos de gobernanza de la ES a partir de las políticas, normas, regulaciones, valores e ideas que se ponen en juego en diferentes niveles o escalas –la nacional y la regional– y en qué medida, en algunos casos, la adopción de políticas regionales permite hacer un *bypass* (a las posibilidades) para la adopción de políticas nacionales y generar un cambio político.

La estrategia metodológica utilizada fue cualitativa y se asumió un diseño de investigación flexible. Se indagaron múltiples fuentes (documentales, estadísticas, orales) que fueron trianguladas: se utilizaron alrededor de 120 actas de reuniones de los órganos que componen el Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) y alrededor de cincuenta decisiones del Consejo del Mercado Común (CMC) y/o resoluciones del Grupo del Mercado Común (GMC); se recabó legislación sobre educación superior y, en particular, acreditación de carreras de grado, de los países que componen el MERCOSUR; la información estadística que se utilizó se obtuvo de variadas fuentes, tales como los Anuarios o Sinopsis Estadísticas de los cuatro países, la CEPAL y la UNESCO; también se realizaron entrevistas a actores clave de diferentes países del MERCOSUR.

## ▪ **MERCOSUR, regionalismo regulatorio y gobernanza de la educación superior**

Con más de dos décadas de funcionamiento, el Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) ha consolidado su marco institucional para cumplir con los objetivos de integración educativa. Su desarrollo se puede comprender en tres fases o períodos (Perrotta, 2011, 2013): la primera etapa, (de institucionalización, 1991-2001), permitió la construcción de su estructura

institucional, el establecimiento de lazos de confianza entre los funcionarios de los gobiernos mediante el intercambio de información sobre las características de los sistemas educativos nacionales y la creación de indicadores comunes para obtener información comparable de manera de permitir el establecimiento de políticas.

En la segunda fase (2001-2008) comenzaron a implementarse los primeros programas regionales. Los mayores logros políticos fueron el establecimiento de protocolos para el reconocimiento de titulaciones en los diferentes niveles de enseñanza (siendo en el nivel superior, un reconocimiento con fines académicos únicamente) y la aplicación de la primera política regional: el Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile (MEXA). En este período, otras políticas fueron diseñadas e implementadas, en especial, en el nivel de educación secundaria y primaria (como son los casos de la iniciativa Caminos del MERCOSUR, Parlamento Juvenil del MERCOSUR, Bibliotecas Escolares, Escuelas de Frontera, principalmente). Es posible identificar en esta etapa un proceso de fortalecimiento de las políticas regionales ya que la política experimental de acreditación (MEXA), tras su evaluación, pasó a ser un sistema permanente de reconocimiento de tratado internacional: el Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el reconocimiento regional de la calidad académica de sus respectivas titulaciones en el MERCOSUR y Estados Asociados (ARCU-SUR). También en estos años comienza a ser negociado un fondo regional (Fondo Educativo del MERCOSUR, FEM) con aportes de los países que componen el acuerdo y orientado al financiamiento de las políticas regionales.

El tercer período, de *impasse* o transición, comenzó en el año 2011 como consecuencia de la modificación de la estructura institucional y la creación de una nueva área de trabajo para implementar políticas de formación docente. Esta agenda resultó provechosa y vino a cubrir un vacío en la implementación de políticas con la potencialidad de incidir en otras áreas de trabajo (en especial, en la educación básica y la necesidad de incorporar contenidos regionales a la currícula de los países del MERCOSUR). La potencialidad del área se debió al soporte brindado por el Programa de Apoyo al SEM (PASEM) –financiado en un 80% con fondos provenientes de la cooperación de la Unión Europea–. En tanto el plan de trabajo del SEM 2011-15 ha culminado y se encuentra en proceso de negociación y sanción de uno nuevo, una de las propuestas que está encontrando respaldo entre las delegaciones nacionales es la de dar marcha atrás con la configuración de la formación docente como un área específica para subsumirla en el área de trabajo de ES. A este momento de transición en términos de la configuración institucional del SEM se le sumaron otras tres situaciones: primero, el cambio de status de Venezuela en 2012 después de la finalización del proceso de adhesión sumado a un proceso político doméstico complejo en ese país tras la muerte de Hugo Chávez. Venezuela aún se encuentra en proceso de incorporación de normas y reglamentos regionales en materia educativa. Segundo, la suspensión de la participación política de Paraguay como consecuencia del Golpe de Estado contra Fernando Lugo (la delegación paraguaya no pudo participar en el SEM) y el posterior retorno de las relaciones con este país tras la realización de comicios y la elección de Horacio Cartes en 2013 (léase, la consecuente necesidad de reconstruir las relaciones quebradas durante la suspensión). Tercero, la relación del MERCOSUR con los otros procesos de integración regional de los que forman parte sus países. Al momento, el MERCOSUR –en una “división regional del trabajo”– sigue siendo el espacio privilegiado para el tratamiento regional de política educativa (Perrotta, 2014b) .

Del SEM participan tanto los Estados Parte (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela) como los Asociados (Chile, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú); además de que Guyana y Surinam comenzaron a ser observadores del espacio. La estructura institucional tiene a la Reunión de Ministros de Educación (RME) como la máxima autoridad (adopta las decisiones del sector y establece las estrategias para llevar adelante sus objetivos), de la que se desprenden funcionalmente, primero, el Comité Coordinador Regional (CCR), integrado por funcionarios de los ministerios, y, de éste, las cuatro Comisiones Regionales Coordinadoras de Área (CRC)<sup>4</sup>: Educación Básica (CRC-EB), Educación Superior (CRC-ES), Formación Docente (CRC-FD)<sup>5</sup> y Educación Tecnológica (CRC-ET). Finalmente, existen instancias temporales, los Grupos Gestores de Proyectos (GGP), que son convocadas por el CCR para el desarrollo de planes y/o programas aprobados. Las agencias regionales para la ejecución de las políticas de ES son: la CRC-ES; la Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA); Comisión Ad Hoc del Programa de Movilidad MERCOSUR (CAhPMM); el Grupo de Trabajo sobre programas de posgrado (GTPG); el Grupo de Trabajo sobre Reconocimiento de Títulos (GTR); el Grupo de Gestión del Programa “MARCA” y el Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del MERCOSUR.

Estas instituciones son intergubernamentales –quienes las integran son funcionarios de los ejecutivos nacionales, generalmente, de las áreas de cooperación internacional de las agencias con competencia en los temas abordados– y, generalmente, no se ocupan de manera exclusiva de la negociación MERCOSUR –sino que de otros foros regionales o internacionales como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Por su parte, la participación de actores no gubernamentales, como movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil y/o sindicatos, ha sido limitada. No obstante, un hecho particular es que la Universidad de la República (Uruguay) participa de la delegación de su país (por medio de una Comisión Sectorial) ya que la Constitución Nacional de ese país así lo establece.

El SEM emite recomendaciones, las cuales se elevan al Grupo del Mercado Común (GMC) y, por éste, al Consejo del Mercado Común (CMC). Esta situación periférica (Perrotta, 2013) en el organigrama regional –dada la centralidad de la dimensión comercial– se suma a los déficits funcionales y democráticos del proceso de integración (Caetano, Vazquez, y

---

<sup>4</sup> Hasta mediados del 2011, existían tan sólo tres comisiones y la cuarta –dedicada a la formación docente– se adicionó en el último Plan aprobado y se plasmó en las DEC N°5/11 y N° 6/11. Básicamente, de acuerdo a entrevistas realizadas a funcionarios de Argentina (mayo 2011) y Brasil (septiembre 2011), la necesidad de contar con este nuevo organismo de apoyo versa en torno al reconocimiento de su carácter transversal y la diversidad de las características de la formación docente para los países de MERCOSUR (como la terminología, los currículos y la duración de la formación técnica y superior).

<sup>5</sup> De acuerdo al Plan de Trabajo 2011-2015, se identificó una “creciente dificultad en tratar el tema de la formación docente en el ámbito del SEM. El enlace con el área de educación básica no contemplaba la participación técnica necesaria al tratamiento de las cuestiones planteadas. [...] El carácter transversal y la diversidad de las características de la formación docente para los países de MERCOSUR, como la terminología, los currículos y la duración de la formación técnica y superior, indican la necesidad de crear una comisión de área específica [Además,] la aprobación del Proyecto de Apoyo al SEM (PASEM) por la Unión Europea [reviste carácter] fundamental para el desarrollo de las actividades del área para el próximo quinquenio, pues proveerá los fondos necesarios para el efecto” (Plan de Acción del SEM 2011-2015: 18).

Ventura, 2009) ; no obstante, en la práctica, no ha impedido su capacidad para generar e implementar políticas regionales.

Las políticas para la ES se desarrollan en tres áreas de trabajo, a saber: acreditación y reconocimiento; movilidad; cooperación interinstitucional. Si bien los tres ejes de trabajo fueron elaborados para ser encaminados de manera paralela, se desarrollaron consecutivamente, siguiendo un principio de gradualidad y de manera incremental. La primera iniciativa fue en el campo de la acreditación; de ésta se derivó la primera experiencia de movilidad regional, más adelante, se pusieron en práctica programas que estimulan la cooperación inter-universitaria por medio de la conformación de redes de investigación y posgrados asociados.

### Las políticas regionales para la ES

En primer lugar, en materia de acreditación regional de títulos de grado, actualmente se cuenta con un Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el reconocimiento regional de la calidad académica de sus respectivas titulaciones en el MERCOSUR y Estados Asociados (ARCU-SUR), alcanzado como tratado internacional en el año 2008 (DEC CMC N° 17/08) para las carreras de agronomía, medicina, ingenierías, veterinaria, arquitectura, enfermería y odontología. El ARCU-SUR se elaboró a partir de una iniciativa previa encaminada para agronomía, medicina e ingeniería y que se desarrolló entre los años 2002 a 2006: Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado Universitario del MERCOSUR, Bolivia y Chile (MEXA), que evaluó estándares de calidad regionales. Es menester señalar que la iniciativa no surge direccionada a la acreditación de la calidad sino que, cuando es propuesta por el GMC al SEM, la finalidad consistía en el reconocimiento de títulos para la movilidad de trabajadores y profesionales. Inclusive, en la versión original de la iniciativa (plasmada en un Memorandum de Entendimiento en el año 1998), declaraba que el dictamen de los expertos tendría un carácter obligatorio si la decisión era tomada por unanimidad –situación que crearía, *ipso facto*, un organismo supranacional por encima de las agencias nacionales de acreditación de la calidad, lo cual no era viable—. Esta primera formulación fue contestada, por un lado, por las universidades en el marco de la defensa de su autonomía y, por el otro, por las asociaciones profesionales ya que, en los países de la región el ejercicio profesional es autorizado por asociaciones y colegiaturas y no por la expedición exclusiva (o única) del título universitario. El MEXA, en la práctica, se movió del objetivo de reconocimiento para el ejercicio profesional hacia la acreditación de la calidad –en base a un criterio de calidad alcanzado regionalmente—. Más aún, acota la aplicación del mismo a un “club” de universidades: si bien el mecanismo era voluntario, las delegaciones nacionales invitaron a sus instituciones más prestigiosas para que participen del mismo y se colocaron límites (o cupos) a cada uno de los países para lograr un resultado balanceado entre las delegaciones nacionales. El resultado del MEXA fue que 55 titulaciones obtuvieron el sello MERCOSUR de calidad: 8 de Medicina (15%), 33 de Ingeniería (60%) y 19 de Agronomía (25%). Argentina acreditó 14 títulos (25%); Bolivia, 9 (16%); Brasil, 12 (22%); Chile, 5 (9%); Uruguay, 8 (15%) y Paraguay, 7 (13%).

La creación del ARCU-SUR consolidó el foco de la política regional en materia de garantía de calidad y dejó definitivamente de lado las metas originales de reconocimiento de títulos para la movilidad de los trabajadores. El desarrollo del ARCU-SUR tuvo un momento inicial que se distingue por la ausencia de implementación de la delegación brasileña. Hacia el primer semestre de 2012, los resultados de ARCU-SUR dan cuenta de que 109 titulaciones obtuvieron el sello de calidad MERCOSUR: Argentina, 36; Bolivia, 10; Chile, 5; Colombia, 10;

Uruguay, 14; Paraguay, 23; Venezuela, 11 y Brasil, ninguno. Durante ese primer semestre, 38 titulaciones se encontraban en proceso de aplicación: Argentina, 18; Paraguay, 4; Uruguay, 2 y Brasil, 113. Como se advierte, Brasil empieza a implementar el ARCU-SUR recién en 2012.

En lo que refiere al nivel de posgrado, el SEM cuenta a partir del plan operativo 2011-2015 con el Sistema Integral de Fomento para la Calidad de los Posgrados del MERCOSUR, organizado por el Grupo de Trabajo homónimo y que cuenta con tres líneas programáticas: a) programa de proyectos conjuntos de investigación; b) programa de asociación para el fortalecimiento de posgrados; c) programa de formación de recursos humanos. El primero se orienta a fortalecer la cooperación de programas de doctorado de excelencia en instituciones universitarias de los países del MERCOSUR comprendidos (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay y Venezuela), tienen una duración de dos años con la posibilidad de renovar otros dos años más. El objetivo es estimular el intercambio de docentes y de investigadores. El segundo, basado en el principio de solidaridad, busca la asociación entre un programa de posgrado de excelencia y otro que aún cuenta con un menor desarrollo relativo con el objetivo de fortalecerlo. De esta manera, se orienta a intentar reducir las asimetrías existentes entre los sistemas de educación superior de la región. Los países participantes y la duración son similares a lo antes señalado. El tercer programa consiste en el otorgamiento de becas para la realización del doctorado a docentes universitarios de las instituciones de la región. Vale destacar que esta iniciativa regional de cooperación en el ámbito del posgrado se erigió a partir de los programas de cooperación bilaterales que encaminan los socios, puntualmente, Argentina con Brasil; en otras palabras, es una experiencia de mercosurización de relaciones bilaterales.

El área de movilidad se inició a partir de la primera experiencia (piloto) de acreditación: Programa de Movilidad Académica Regional de Cursos Autorizados por el MEXA (MARCA). El mismo se aprobó en el año 2004 (XXVI RME). Entre los objetivos generales se puede destacar: a) contribuir a la mejora de la calidad de la enseñanza superior en las carreras acreditadas en el MEXA de los países que participan del SEM; b) estimular la cooperación interinstitucional e internacional en el ámbito de la enseñanza superior de las carreras acreditadas; c) promover el reconocimiento de materias, grados, estudios y diplomas, estimulando a las instituciones de educación superior a desarrollar políticas de atención a los estudiantes extranjeros y trabajar para prestigiar su accionar más allá del ámbito local, en un marco institucional que asegure la calidad de los conocimientos y prácticas.

La experiencia de movilidad consiste en la realización de un semestre en una universidad de un país diferente al país de origen. La primera de las experiencias de movilidad fue entre las carreras de Agronomía que habían sido acreditadas por el MEXA. El Programa MARCA de Agronomía se desarrolló a partir de las siguientes etapas fijadas en el CRC-ES: convocatoria, selección, intercambio de información y aceptación, e intercambios efectivamente realizados. Dado que también su primera acción se consideró como una prueba piloto, el número de estudiantes a ser movilizados se redujo a cinco por cada una de las 17 carreras acreditadas. El cupo a movilizar era de 85 estudiantes: 25 (28%) por Argentina, 15 (18%) por Bolivia y Brasil, respectivamente, 20 (23%) por Chile y 5 (6%) por Paraguay y Uruguay, respectivamente. Sin embargo, se alcanzó movilizar 57 estudiantes. El programa fue evaluado y se decidió proseguir con el mismo (XXXII RME, 2007), intentando resolver las cuestiones que surgieron como problemáticas en la experiencia piloto. Un año más tarde, en la XXXIV RME del 13 de junio de 2008, se había alcanzado movilizar un total de 130 estudian-

tes, correspondientes a 44 carreras acreditadas. En este mismo semestre se formaliza el ARCU-SUR y el MARCA mantiene el acrónimo pero su nombre cambia al actual: “Programa de Movilidad Académica Regional para los Cursos Acreditados por el Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias en el MERCOSUR y Estados Asociados”. Desde ese momento, el número de plazas disponibles se ha incrementado. A título ilustrativo, durante el año 2009 se abrieron 185 plazas para la movilidad de estudiantes.

Hasta el año 2011, se han alcanzado 985 plazas disponibles. Sin embargo, el número de estudiantes efectivamente movilizados es bastante menor (580 en total, lo que representa una ocupación del 59% de los cupos disponibles). Los últimos datos disponibles del flujo de movilidad (2014) dan cuenta del momento de *impasse* del proceso de integración regional al observar que las plazas acordadas son 444 pero éstas no contemplan a todos los países participantes del mismo. En efecto, no se observan movilidades ni a Paraguay ni a Venezuela. Asimismo, el país que más flujo tiene asignado es Argentina (38,5%), seguido de Brasil (37,4%), Bolivia (18,2%), Uruguay (4,1%) y Chile (1,8%). Como no se cuenta con información que profundice sobre las plazas efectivamente ocupadas, no es posible adelantar una conclusión sobre esta distribución asimétrica de cupos.

A partir del MARCA estudiantil, se lanzó el Programa MARCA para la movilidad de docentes de grado con el objetivo de contribuir a la cooperación institucional y fortalecer los docentes. Se ejecutan proyectos que nuclean a las universidades que tuvieron sus cursos acreditados por el ARCU-SUR. A modo de ejemplo, en el caso argentino, cuatro instituciones del país coordinaban redes con otras instituciones en las áreas de arquitectura, ingeniería química, agronomía e ingeniería electrónica<sup>6</sup>.

El Programa de Movilidad MERCOSUR (PMM) es un proyecto de apoyo co-financiado por la Unión Europea (UE) —que se comienza a negociar en el año 2005 pero su implementación es posterior—. Participan del mismo los cuatro primeros Estados Parte y el proyecto tiene el doble objetivo de contribuir a generar un sentido de pertenencia e identidad regional así como de avanzar en la consecución del espacio educativo común (espacio regional de educación superior, ERES<sup>7</sup>). El PPM se expresó en la conformación de redes académicas, la puesta en marcha de una prueba piloto de movilidad de estudiantes de carreras no acreditadas y la realización de campañas de información destinada al sector universitario. El PMM realizó dos tipos de acciones: por un lado, movilidades académicas docentes, estudiantes y responsables de la gestión de la cooperación internacional de las universidades y, por el otro, conformación de redes académicas (8 en total)<sup>8</sup>.

Otros dos programas de intercambio son el Programa de Asociación Universitaria para la Movilidad de Docentes de Grado del MERCOSUR en todas las áreas del conocimiento —con una meta ineludible de estimular la aproximación de las estructuras curriculares y propender al reconocimiento mutuo de tramos académicos— y el Programa de Intercambio Académico de Portugués y Español.

<sup>6</sup> Dato obtenido del portal electrónico del Ministerio de Educación de la República Argentina. Último acceso: 11 de septiembre de 2014. [http://portales.educacion.gov.ar/spu/cooperacion-internacional/cooperacion\\_multilateral/mercosur-educativo/](http://portales.educacion.gov.ar/spu/cooperacion-internacional/cooperacion_multilateral/mercosur-educativo/)

<sup>7</sup> El ERES, en tanto iniciativa, fue colocado en el SEM en la XXXII RME (junio de 2007). El “Documento Conceptual del ERES” se aprueba en la XXXIV RME (diciembre 2008).

<sup>8</sup> Más información disponible en: <http://universitariosmercosur.org/sitio/index.php>

En lo que compete a las acciones de cooperación inter-institucional, si bien todas las anteriores abonaron al desarrollo de esta actividad, el SEM logró establecer el Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del MERCOSUR (NÚCLEO), cristalizado en la agenda regional desde el plan operativo 2011-2015; si bien se había comenzado a negociar durante el plan anterior<sup>9</sup>. Tres propósitos orientan su accionar: impulsar la reflexión y producción de conocimiento de la Educación Superior en el MERCOSUR vinculada a la integración; promover investigaciones sobre las contribuciones de la educación superior a la integración de los países del MERCOSUR; proponer iniciativas y acciones que contribuyan a fortalecer el proceso de formulación de políticas públicas y orientar la toma de decisiones en educación superior del MERCOSUR. Se plantean objetivos que tienen que ver con la sistematización y análisis de información sobre los sistemas de educación superior de los socios, en especial en clave intra-regional, y que promuevan vasos comunicantes tanto con los actores del ERES como con los responsables de políticas públicas. La primera acción fue la puesta en marcha de una revista digital, luego la realización de seminarios y, más adelante, avanzó en el subsidio a redes de investigación en diferentes líneas temáticas<sup>10</sup>.

Con todo, el MERCOSUR Educativo ha logrado nutrir su agenda política a lo largo del tiempo, en especial en la última década de desarrollo.

Finalmente, dos últimas menciones de temáticas vinculadas con la configuración de políticas regionales para la educación superior en el MERCOSUR. En primer término, el financiamiento de las iniciativas de política regional: buena parte (mayoritariamente) ha estado apoyado por los ministerios nacionales (u órgano que corresponda), seguido de la cooperación internacional al desarrollo –principalmente, de la UE–. Sin embargo, la dependencia de fondos internacionales (muchas veces, de la mano de condicionalidades) y la falta de garantía respecto de la sostenibilidad de los compromisos nacionales, derivó en la creación de un Fondo Educativo del MERCOSUR (FEM)<sup>11</sup>. En segundo término, la necesidad de contar con

<sup>9</sup> Vinculado a la génesis de la creación del NÚCLEO se encuentran dos procesos/iniciativas: por un lado, la conformación de un Centro de Enseñanza e Investigación en Meteorología del MERCOSUR propuesta aprobada en la XXIX RME. Por otro lado, la propuesta de crear un Instituto MERCOSUR de Estudios Avanzados (IMEA) y la discusión/negociación por la conformación de una Universidad del MERCOSUR. Pues bien, la última iniciativa jamás se concretó ya que en ese mismo año (2007) Brasil unilateralmente comienza la implementación en Foz de Iguazú del IMEA –en convenio con la Universidad Federal de Paraná e Itaipú Binacional–. Esta situación derivó en malestar entre los demás socios y Brasil termina creando la Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) a partir de una Comisión de Implantación. Se sanciona por ley el 12 de enero de 2010.

<sup>10</sup> Los proyectos financiados (entre los que se encuentra nuestra red –N° 01/13–) se encuentran en: [http://nemercosur.siu.edu.ar/documentos/Proyectos\\_Redес\\_Academicas.pdf](http://nemercosur.siu.edu.ar/documentos/Proyectos_Redес_Academicas.pdf)

<sup>11</sup> El FEM tuvo una primera etapa de implementación entre los años 2004 – 2011: en el 2004, se crea el Fondo y se aprueba su reglamento (decisión CMC N° 33/04); cuatro años después, se modifica el reglamento (decisión CMC N° 24/08) y se nombra a la Corporación Andina de Fomento (CAF) como órgano administrador. A partir del año 2011, se inicia una nueva etapa: con la decisión del CMC N° 06/11, el FEM se transforma en un mecanismo de carácter permanente y se especifican las participaciones financieras que los Estados deben realizar. Cada Estado Parte debe aportar U\$S 30. 000 junto con U\$S 2. 200 por cada millón de habitantes en edad escolar (5 a 24 años de edad) de acuerdo a la fuente oficial nacional de datos de la población. En la declaración conjunta de los Presidentes de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR del 29 de junio de 2012 con motivo de la XLIII Reunión Ordinaria del CMC, tomaron nota de los resultados de la XLII RME en lo que refiere a los avances en la implementación del FEM “cuyo principal objetivo es el de financiar programas y proyectos específicos para el sector educativo del MERCOSUR a fin de fomentar una educación de calidad, con

una instancia de articulación de las actividades del SEM, que logre erigirse como un reservorio de la memoria institucional y pueda dar apoyo operativo a los grupos y comisiones.

## ▪ Regionalismo regulatorio y proyectos de gobernanza de la ES

Como se desprende del apartado anterior, el MERCOSUR ha logrado poner en marcha políticas regionales para la ES, generando regulaciones que, en algunos casos, están realizando un *by-pass* a la política territorial del Estado y generando procesos de cambio doméstico. Además, estas iniciativas regionales han sido fomentadas por las comunidades epistémicas transnacionales, como se observa en especial en los casos de la acreditación de carreras y en la movilidad académica.

Como resultado, las regulaciones y normas regionales inciden en la política doméstica y moldean la gobernanza de la ES, si bien no conducen, *per se*, a la convergencia de políticas. En tanto el regionalismo regulatorio es un proceso contestado que transforma el espacio territorial del Estado, no es de extrañar que varios proyectos regulatorios para la ES están sucediéndose tanto en el plano regional como en la escala nacional, a veces moviéndose en pistas paralelas, otras veces solapándose, pero, la mayoría de ellos, desafiando la política territorial del Estado.

Por estos motivos, el análisis de las políticas regionales del MERCOSUR para la ES durante las últimas dos décadas nos proporciona un conocimiento profundo acerca de estos fenómenos. Se argumenta aquí que pueden identificarse al menos tres proyectos de gobernanza para la ES.

### **Proyecto #1. MERCOSUR y su tensión de nacimiento: nuevo regionalismo versus integración profunda**

La primera política regional para la ES comenzó a funcionar en el eje de acreditación con la firma del MEXA. Sin embargo, la versión del MEXA del año 2002 fue construida sobre un memorándum anterior firmado en 1998 (Memorando de Entendimiento sobre la implementación de un mecanismo experimental de acreditación de títulos de grado con el fin de reconocer títulos universitarios dentro de los países del MERCOSUR). Este documento surge como resultado de una solicitud que el GMC formuló al SEM en 1996 con el fin de impulsar la libre movilidad de profesionales en la región, de cara a la conformación del mercado común.

A raíz del pedido del GMC, el SEM comenzó a construir la iniciativa que acelere la movilidad transfronteriza. En este momento, es de notar que la delegación argentina tuvo una participación reducida ya que se encontraba abocada a su proceso de reforma de la ES, siendo la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) uno de los elementos más controvertidos. Pese a esta particularidad, se conformaron comisiones asesoras de expertos, con integrantes de todos los países, para elaborar los criterios regionales de acreditación. También se realizó un pre-test para evaluar el mecanismo y realizar los ajustes necesarios para su puesta a punto.

---

especial atención a los sectores vulnerables” (artículo 47 del Comunicado Conjunto). Sin embargo, no se cuenta con mayor precisión al respecto de los efectivos avances en la implementación del Fondo.

El memorándum de 1998 tenía una cláusula que lo tornó políticamente inviable: el dictamen de los expertos (después del procedimiento de evaluación) tendría carácter obligatorio si la decisión se alcanzaba por unanimidad. Tal situación habría hecho de la RANA una agencia supranacional (por sobre las agencias de acreditación domésticas), lo que era controvertido en ese momento y aún hoy. Además, si se mantenía el objetivo inicial colocado por el GMC, como resultado del proceso de acreditación se pretendía pasar, automáticamente, al reconocimiento de títulos para habilitar la movilidad profesional entre los países de la región. Este tema fue (y aún es) problemático porque en la mayoría de los países, el ejercicio de la profesión está regulado por permisos que se obtienen (por medio de variados mecanismos) en asociaciones profesionales. Por lo tanto, una regulación regional de reconocimiento de títulos no “podía” regular por sobre las asociaciones y colegios profesionales.

Entonces, el memorándum de 1998 contó con la oposición de actores universitarios – quienes veían reducida su autonomía–, asociaciones profesionales –que no podían concebir que una instancia regional incidiera en sus prerrogativas domésticas– y por algunos actores de gobierno –ya que la RANA minaría la soberanía de las agencias nacionales–. El resultado fue el esperado: el memorándum de 1998 no se aplicó y se elaboró uno nuevo, políticamente viable.

El modelo inicial (1998) se orientaba al proyecto siempre presente de una integración regional “profunda”, en línea con el mercado común y recuperando ideales desarrollistas de la integración de los años sesenta y de la etapa de acercamiento bilateral entre Argentina y Brasil de mediados de los años ochenta. En este modelo, las universidades cumplirían un rol central en la promoción de un mercado común regional que implicaría la cooperación científica, la integración de la ES y la movilidad de profesionales.

El modelo que resultó ganador, si bien no está (ba) en desacuerdo con la necesidad de propender a la movilidad de trabajadores, prefirió la división del trabajo regional entre el SEM –dedicado exclusivamente a las cuestiones formativas– y el grupo de servicios del GMC –encargado de la negociación de liberalización del sector servicios, que recién se inician a partir del 2006 con la firma del Protocolo de Montevideo–. Este esquema de nuevo regionalismo se encontraba en sintonía con los procesos multilaterales: puntualmente, en el año 1998 la educación superior pasa a integrar la listas de servicios del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial de Comercio (OMC). En este esquema, los sistemas de ES debían de tender a su convergencia y ser cada vez más competitivos.

En otras palabras, para el primer modelo, la ES constituye una piedra angular para el fortalecimiento del mercado común y para profundizar el proceso de integración regional –más aún si lo vinculamos también al eje científico-tecnológico de la integración–. Para el segundo, fue concebida como un servicio transable. Para ambos, el MERCOSUR debe avanzar en la integración o liberalización de las áreas más competitivas (y necesarias) del mercado regional: por eso la elección de Medicina, Agronomía e Ingeniería para la implementación del MEXA.

El memorándum 2002 refleja una posición pragmática que desplazó la meta del reconocimiento de títulos (como pre-requisito para la movilidad laboral) hacia el reconocimiento de la calidad de carreras de grado pero, al mismo tiempo, refleja que los actores nacionales que ya regulaban domésticamente la acreditación de la calidad influyeron en la negociación regional.

## Proyecto #2. La “manera MERCOSUR” de regionalizar la educación superior: el sello regional de calidad

A partir de lo mencionado en el acápite anterior, la forma que adoptó finalmente el MEXA refleja un proyecto de gobernanza de la ES que denominamos aquí “marca MERCOSUR” o “sello MERCOSUR”, el cual: primero, se centró en la política de reconocimiento de la calidad regional de un grupo de titulaciones de grado como paso previo tanto a la movilidad académica y laboral como al reconocimiento de títulos para el ejercicio profesional; segundo, buscó aumentar la competitividad de la ES de la región (y los países de la región) en un mercado internacional que reporta ganancias sustantivas –basado en el prestigio de instituciones y programas de formación–; tercero, significó una forma propia de encaminar el regionalismo regulatorio y la regionalización de la ES, frente a propuestas que intentaron asemejarla con el proceso de Bolonia en Europa.

El “sello de calidad MERCOSUR” resultante de la construcción de un “MEXA posible”, tiene tres características salientes. En primer lugar, la decisión de proceder a la acreditación de la calidad de títulos de carreras profesionales como Medicina, Agronomía e Ingeniería se relaciona, por un lado, con la necesidad de profundizar el modelo productivo del MERCOSUR, especialmente en aquellas áreas que son cruciales en términos de las estructuras económicas de los países. Por el otro, con las necesidades derivadas de un contexto subdesarrollado, como es el caso de la demanda de asistencia en el campo de la salud (sobre todo en el caso de Brasil). También hay que reconocer que nuestras universidades se caracterizan, mayoritariamente, por su sesgo profesional, en línea con la incidencia del modelo napoleónico de universidad.

En segundo lugar, el mecanismo de acreditación regional de carreras se basa en lo que hemos denominado como “la lógica de club”<sup>12</sup>. Habiendo dejado de lado la meta de reconocimiento de títulos para el ejercicio profesional, la política de acreditación de la calidad regional de carreras de grado buscó crear un “diferencial de calidad” (medido en términos de prestigio) de “un conjunto selecto” de carreras de grado de instituciones universitarias de los países del MERCOSUR. Estas universidades (puntualmente, sus carreras acreditadas) obtuvieron un “sello de calidad” que las asoció a modo de club y, entre los beneficios que obtuvieron se encuentra la posibilidad de contar con un programa de movilidad de estudiantes, primero, y de docentes, luego, entre los “socios”. A este club selecto no podían ingresar todas las instituciones: por lo tanto, entre los “requisitos de membrecía” se encontraba ser una universidad prestigiosa o reconocida internamente. Es más, el ingreso se daba por “recomendación”: cada delegación nacional invitó a las instituciones a participar del procedimiento de acreditación del MERCOSUR. Y también, se establecieron cupos por país (cuotas) para “balancear” la participación de cada uno de los países.

Esta forma de organizar el proceso por medio de cuotas por país se explica por dos cuestiones: un grupo de universidades que comparten ciertas características y cuya organización los informes de beneficios (club), colocaron como condición para la adhesión que sólo

<sup>12</sup> De acuerdo a la Real Academia Española (RAE), un club es “[una] sociedad fundada por un grupo de personas con intereses comunes y dedicada a actividades de distinta especie, principalmente recreativas, deportivas o culturales” (acepción 1). Los clubes, por lo general, tienen algún tipo de requisito que establece la membrecía y que también opera a modo de elemento diferenciador. También se establecen, por lo general, relaciones de solidaridad entre los miembros del club.

las más prestigiosas podrían obtener el sello de calidad para mejorar su posición en el mercado global de la ES. Por otra parte, el establecimiento de cuotas es un instrumento para disuadir a una masiva participación de universidades de un solo país: léase, evitar que Brasil obtuviera todos los beneficios del sello de calidad regional y, así, potenciar la distribución de beneficios por país.

Sin embargo, la “lógica de club” también tuvo una consecuencia positiva en términos de promoción de la cooperación regional (entre los socios del club). El “sello MERCOSUR” de calidad “vale” en la medida que todos cumplan con las pautas (dado el proceso de acreditación). En tanto se hicieron patentes asimetrías de diferente tipo<sup>13</sup>, los socios con mayor experiencia en acreditación o mejores capacidades (experiencia técnica, recursos materiales, capacidades institucionales)<sup>14</sup> colaboraron con los que se encontraban en una posición menor para poner en marcha el mecanismo. Además, los procesos de visita institucional así como las reuniones regionales de expertos, generaron experiencias de colaboración y cooperación inter-institucional y un proceso de socialización en el espacio regional.

En tercer lugar, la “manera propia” del MERCOSUR para encaminar la política regional de acreditación se vincula a poder sortear las presiones de la UE –en tanto poder normativo (Börzel y Risse, 2009) y caso de regionalismo regulador estatal (Robertson, 2009)–. Vale destacar que en las primeras ideas sobre el diseño del MEXA, delegados de la UE intentaron promover un sistema de créditos transferibles –como sucede en el marco del proceso de Bolonia– pero la posición del MERCOSUR consistió en alejarse de la idea de homogeneización automática y buscar, en cambio, un mecanismo gradual basado en la garantía de calidad y el respeto de las particularidades nacionales e institucionales. El memorándum 2002 refleja un camino autónomo de regionalización de la ES.

Vale destacar que se conformó, una comunidad epistémica<sup>15</sup> en materia de acreditación de la calidad que se hizo visible durante la aplicación del mecanismo experimental y se

---

<sup>13</sup>Fernando Porta (2006) considera que las *asimetrías estructurales* consisten en las diferencias entre los tamaños de la economía y de la población de los países que componen un proceso de integración regional, así como a las divergencias en los niveles de su ingreso per cápita y en el grado de diversificación de su estructura productiva. Por otro lado, las *asimetrías regulatorias* son aquellas creadas por las políticas explícitas o por intervenciones regulatorias de los países socios: a modo de ejemplo, las políticas de promoción a las exportaciones, de inversión, los diversos tipos de apoyo industrial, etc., constituyen ejemplos de asimetrías regulatorias. Este enfoque, trasladado a la ES, las asimetrías estructurales son las diferencias en los tamaños de los sistemas, los recursos colocados, etc. Por su parte, las regulatorias tienen que ver con las políticas y normativas para el sector, siendo un eje central la garantía (o no) de la educación como derecho y bien público. A estas dos asimetrías, otro elemento a incorporar en el análisis es la cultura académica y/o tradición universitaria, que, las diferencias entre los países –e incluso a su interior– colocan límites y posibilidades a las diferentes políticas (Perrotta, 2013).

<sup>14</sup>Son los recursos tangibles e intangibles de los que dispone un Estado o una agencia dentro del mismo (ejemplo: los Ministerios de Educación): recursos humanos (con o sin experiencia en la negociación y en el tema de negociación), recursos financieros, apoyo de otras agencias gubernamentales, apoyo de actores sociales relevantes, etc. (Perrotta, 2014a).

<sup>15</sup>Una comunidad epistémica es “una red de profesionales con pericia y competencia reconocida en un ámbito particular y el reclamo de las autoridades por conocimiento relevante para la política al interior de ese ámbito o área-temática. Si bien una comunidad epistémica puede consistir en profesionales de una variedad de disciplinas y de antecedentes, éstos comparten: 1) un conjunto de normas, principios y creencias [que redundan en] una racionalidad basada en valores para la acción social de los miembros de la comunidad; 2) creencias causales, las que se derivan de su análisis de las prácticas que llevan o contribuyen a un conjunto central de

cristalizó con la creación de la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad en la Educación Superior (RIACES). La existencia de esta comunidad epistémica colaboró en la difusión de los procedimientos de acreditación de la calidad entre los países, que se aplicaron según la peculiaridad de cada Estado. Así se retroalimentaba la política regional. Esta comunidad epistémica incluye, entre sus miembros la presencia de académicos y profesionales europeos y latinoamericanos y contó con el apoyo del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) y la cooperación birregional UE-ALC. El proceso de socialización que se generó como consecuencia de la intensidad de los contactos en el marco regional también favoreció la creación de esta comunidad epistémica, que incluso dio lugar a producciones académicas conjuntas entre funcionarios de diferentes países.

### Difusión de políticas

La aplicación de la política regional de acreditación de la calidad derivó en procesos de difusión de políticas a nivel nacional, o viceversa, según las peculiaridades de cada país.

Argentina fue el único de los cuatro Estados Parte que ya tenía una regulación de acreditación de la calidad: la CONEAU, creada en 1996 (Ley N° 24. 521). Logró influenciar las negociaciones del MEXA entre la firma de los dos memorándums, una vez que había puesto en marcha la primera experiencia nacional de acreditación. Sostenemos aquí que las características centrales de la política doméstica fueron trasladadas a la esfera regional. La delegación argentina –los funcionarios de la CONEAU– transfirió los conocimientos y capacidades en materia de acreditación, moldeando el procedimiento pero también asesorando y cooperado con las agencias nacionales o comisiones *ad hoc* durante la aplicación de los procesos. Esta tarea la sigue realizando en la actualidad (con Ecuador, por ejemplo) por la vía de su programa *Phrónesis*. En el pasaje del MEXA al ARCU-SUR también se observa la preeminencia argentina en la negociación ya que los cambios significativos entre uno y otro responden a demandas de Argentina.

Brasil, antes de comenzar con la política regional, contaba con un sistema aprehensivo de evaluación de la ES –si bien no contaba (ni aún cuenta) con un área específica para la acreditación–. El Sistema de Evaluación de la ES (SINAES) fue el marco normativo doméstico que permitió hacer frente a las disposiciones del mecanismo regional sin derivar en innovaciones institucionales. Durante la fase experimental, Brasil contribuyó a la aplicación de la política asumiendo un rol de *paymaster*, brindando apoyo técnico y financiero al proceso. Sin embargo, la no aplicación del ARCU-SUR –alegando problemas domésticos– tensionó su participación ya que el sistema se sostiene por la participación de todos los socios (conforme la lógica de club antes descrita). Desde mediados de 2012 retomó su participación. No es posible afirmar que la política regional de acreditación sea considerada prioritaria por Brasil (en efecto, la política exterior en materia de cooperación educativa se orienta a destinos y

---

problemas en su ámbito y que luego les sirven como las bases para elucidar los múltiples vínculos entre las posibles acciones políticas y los resultados deseados; 3) nociones de validez, [es decir] un criterio intersubjetivo definido internamente para validar el conocimiento en el ámbito de su pericia; y 4) una política de empresa, [es decir] un conjunto de prácticas comunes asociadas a un conjunto de problemas a los que se dirige su competencia profesional, presumiblemente, bajo la convicción de que el bienestar humano será mejorado como consecuencia de ello” (Haas, 1992: 3).

objetivos más tradicionales –como es el caso del programa Ciencia sin Fronteras–), pero sí podemos argumentar que Brasil está atento al mantenimiento de la relación de cooperación (que data desde los ochentas) con Argentina en buenos términos y basada en la complementariedad.

El mayor impacto de la política regional en términos de cambio interno se observa en el caso de Paraguay, que no tenía regulación en acreditación nacional antes del MEXA. Como el memorándum indicaba que el proceso debía ser organizado por organismos nacionales de acreditación y que aquellos países que no contaran con una agencia de este tipo debían proceder a crearla, entonces los actores domésticos se valieron de esta “obligación regional” para poner en marcha un proceso de reforma de la ES y crear así la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES). En consecuencia, el proceso de cambio interno se explica por el proceso de difusión de políticas desde el nivel regional, fuertemente apoyado por la iniciativa de la CONEAU y su cooperación técnica, y la socialización de los actores gubernamentales y expertos en este ámbito.

El caso de Uruguay es peculiar y su novedad se relaciona con su tradición universitaria que permite que la Universidad de La República (UDELAR) participe de la esfera regional (en la RANA y en la CRC-ES). Como resultado de la política regional de acreditación de la calidad hay una situación de convivencia pacífica entre la política regional, por un lado, y la segmentación y diferenciación de políticas nacionales, junto con la autorregulación de la UDELAR, por el otro. Esta situación compleja se entiende al considerar que la Constitución Nacional establece que la UDELAR se regula por su propia ley orgánica. Como consecuencia, el Ministerio de Educación nacional no tiene poder vinculante sobre la universidad. Vale destacar que en este país hay cinco universidades: además de la única institución pública (que concentra el 80% de la matrícula), la Universidad Católica del Uruguay, la Universidad ORT, la Universidad de Montevideo y la Universidad de la Empresa. Por lo tanto, UDELAR compone no sólo la delegación nacional de la SEM sino que también la comisión *ad hoc* para hacer de agencia nacional de acreditación para aplicar el MEXA, primero, y el ARCU-SUR, desde el 2008. Si bien hay proyectos enviados al Congreso Nacional para crear una agencia para la promoción y garantía de calidad de la educación terciaria (APACET), ninguno de ellos ha contado con la posibilidad (política) de ser adoptado. Como consecuencia, la regulación regional de acreditación de la calidad es aplicada sin problemas (por la universidad pública y las privadas), mientras que la regulación nacional está fragmentada.

El siguiente cuadro resume cada situación nacional:

Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Difunde modelo nacional de AC al acuerdo regional (difusión del nivel doméstico al regional)	Acompaña el modelo regional de AC por la vía de la coordinación de políticas	Cambio doméstico a partir de la AC regional: se crea al mecanismo nacional de AC (difusión por armonización)	Implementa AC regional sin modificar la ausencia de AC nacional (difusión de aplicación selectiva)

### Proyecto #3. ¿En vías de Bolognización del MERCOSUR?

El proyecto de gobernanza regional de la ES que se relaciona con la UE en tanto poder normativo se observa en el eje de movilidad académica.

Siguiendo a Robertson (2009) las acciones de la UE en la educación superior pueden aprehenderse como un modelo de regionalismo regulatorio estatal, por el cual la UE difunde su “modelo” en otras partes del globo en tanto poder normativo. En tanto el regionalismo implica un proyecto político que se relaciona de manera dialéctica con otros niveles y escalas de acción política (nacional, regional, global, etc. ), el proyecto político por detrás de la construcción de la región ha variado en el tiempo y esto ha impactado en la forma que asume la dimensión regional de la UE –y en cómo la UE se proyecta como actor global–<sup>16</sup>. A partir de la firma del Tratado de Maastricht (1992), a la par que se consolida el mercado único y se crea la UE, en la región se opera un viraje hacia el proyecto político neoliberal que impacta en la concepción de la educación –se torna una mercancía y un bien estratégico para promover una mejor posición de competitividad de Europa en el mundo, en un mundo “basado en el conocimiento”–. Así,

“el imperativo de desarrollar un proyecto político y económico más general para Europa y, específicamente, una economía basada en el conocimiento, se relaciona con el declive de los EEUU y de Europa en la producción de bienes a nivel global. Por esta razón, tanto los EEUU como la UE comparten un interés común en expandir la economía de servicios globalmente –incluyendo a la educación superior como un mercado, como un motor para la innovación y un sector clave en el desarrollo de nuevas formas de propiedad intelectual” (Robertson, 2009: 6) .

A partir de entonces, se suceden una serie de mojones en el regionalismo europeo y su accionar sobre la educación superior (Declaración de la Sorbona, 1998; Declaración de Bolonia, 1999; Comunicado de Praga, 2001; Comunicado de Berlín, 2003; Comunicado de Bergen, 2005; Comunicado de Londres, 2007; Comunicado de Lovaina, 2009; Declaración de Budapest, 2010)<sup>17</sup>. En el año 2000 se impulsaron las actividades de la UE en materia de educación superior a partir de lo que se llama la “Estrategia de Lisboa”, en línea con las prerrogativas de tornar a la región en una economía competitiva, dinámica y basada en el conocimiento capaz de promover un crecimiento económico sustentable, mejores empleos y una mayor cohesión social. De este documento se derivaron un mandato y una agenda para alcanzar tales cometidos, confirmando que esta región se había volcado, indefectiblemente, a una “comprensión neoliberal de la contribución de la educación superior al bienestar socioeconómico de la región, creando y asegurando su capital humano” (Robertson, 2009: 7) . La agenda de Lisboa se sucedió en paralelo a otro proceso significativo: Bolonia, un “distintivo y ambicioso proyecto motorizado por los gobiernos nacionales y otras contrapartes clave para crear una arquitectura común y un área europea para la educación superior” (Robertson, 2009: 7) . En efecto, el Proceso de Bolonia se gesta sobre la articulación estratégica entre las agendas domésticas y regionales.

El interior del Área Europea de Educación Superior (AEES) se promueve la movilidad de estudiantes y staff por medio de sistemas de aseguramiento de la calidad nacionales alineados, estructuras de grados compatibles, la adopción de un sistema de créditos transferibles y

<sup>16</sup> Vinculada a la idea sobre la proyección de la UE como actor global a partir de la agenda de cooperación en educación superior, véase Perrotta (2008, 2009).

<sup>17</sup> El sitio web del Proceso de Bolonia contiene todos los documentos listados: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/lifelong\\_learning/c11088\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11088_es.htm)

una forma común para describir las cualificaciones a destacarse en el “suplemento al diploma”. En conjunto, estos mecanismos regulatorios pueden ser comprendidos como la manera por la que el proceso de Bolonia puede vehicular el aumento de la atracción hacia Europa y tornarse en un mercado para la educación a nivel mundial (Robertson, 2009).

La autora califica al proceso de Bolonia como un “acuerdo internacional voluntario”, que se coloca al margen del marco de gobierno *stricto sensu* de la UE, si bien se motoriza fervorosamente por los intereses de la UE al promover diversas iniciativas (como el sistema de créditos transferibles) (Robertson, 2009: 8). Este proceso, vale destacar, ha sido criticado por múltiples voces (Amaral, *et al.*, 2009; Augusti, 2012; Musselin, 2009; Wit, 2006). Por otro lado, al analizar la membresía se observa la estrategia geopolítica de la UE a partir de este proceso: inicialmente, los socios del Bolonia eran los signatarios de la Convención de Lisboa (1997), incluyendo a los EEUU, Canadá y Australia. Con el tiempo, la membresía se orientó a Europa (a la UE y al continente europeo), por lo tanto, en el año 2003, con la Convención Cultural Europea se excluyeron los países antes citados. Por detrás de estos movimientos se encuentra la necesidad de la UE de desafiar “el rol de los EEUU en la colocación de estándares” (Robertson, 2009: 8).

A partir del año 2003, se produce un viraje en la estrategia de regulación regional de la UE sobre la ES. De la orientación hacia el proyecto regional y sus políticas al interior de la región se dio paso, además, a una estrategia globalizadora “extra regional” que contó con efectos directos e indirectos. Los efectos directos refieren a los productos de las estrategias explícitas de tornar competitiva a Europa (Programa Erasmus Mundus, Política de Vecindad, negociaciones del GATS, etc.) mientras que los efectos indirectos son las reacciones de economías claves para la economía global, las que detectaron al proceso de Bolonia como una amenaza potencial (EEUU, Australia), un modelo de reestructuración nacional (Brasil, China) y la base de nuevos proyectos regionales (África, América Latina) (Robertson, 2009).

En el año 2005, con una “nueva” Estrategia de Lisboa se alineó aún más a la visión neoliberal de la educación en tanto destacó el rol de las universidades en la producción de una economía basada en el conocimiento a partir de sus vinculaciones con la industria (vinculada a la idea de transferencia tecnológica). Asimismo, se realizó un llamado de atención a las universidades, incitando a transformar sus estructuras de gobierno, financiamiento y administración de la investigación para que Europa pudiera “modernizarse” y competir en el mercado global. En esta estrategia se incorporó la necesidad de incluir “terceros países” por medio de acuerdos de cooperación, en vistas a desviar el flujo de estudiantes que se dirigía a los EEUU<sup>18</sup>. Los tres programas relevantes en esta estrategia son: el Erasmus Mundus, el Marie Curie y el Programa Tunning. En consecuencia, “resulta claro que las técnicas de gobernanza regional cuentan con un potencial no sólo en términos de regulación interna, sino que, cada vez más frecuentemente, de desafiar la base del liderazgo normativo en el sector de servicios de la educación” (Robertson, 2009: 10). Se destaca, por lo tanto, que el proceso de Bolonia y la creación del AEES han inspirado nuevas formas de pensar la región y del valor de crear e institucionalizar el rol de la educación en las relaciones regionales.

<sup>18</sup> De hecho, en la mayoría de las relaciones internacionales/exteriores de la UE –y en lo que compete a las negociaciones por un acuerdo bilateral o birregional– se coloca un apartado sobre Diálogo Político (diálogo sectorial) que goza de importante dinamismo.

A partir de lo anterior, si bien se puede entender este proceso como una acción política para legitimar los valores que promueve la integración europea (paz, comprensión mutua, tolerancia), también es posible comprender la priorización de las asociaciones regionales como estratégicas ya que permiten revitalizar las capacidades de viejos lazos coloniales y diásporas intelectuales así como constituir nuevas formas de re-organización regional bajo el poder normativo de la UE (Robertson, 2009). La fase actual del regionalismo europeo a través de la educación superior es un momento distintivo en la formación de un Estado europeo, lo que se puede representar más cabalmente como “regionalismo regulatorio estatal” (Robertson, 2009). En efecto, el énfasis de la dimensión extra-regional del Proceso de Bolonia puede ser entendido en el marco de una transformación más general de la estructura global que desafía la supremacía de los EEUU (Hartmann, 2011).

En la región latinoamericana, y puntualmente en el MERCOSUR, las políticas de movilidad han sido un terreno fértil para la influencia de la UE debido a dos razones: por un lado, la UE sigue siendo percibida (aún hoy, pese a las crisis del proceso y proyecto integracionista (Sanahuja, 2012)) como un modelo exitoso y proclive a ser emulado. Hecho que se sustenta, entre otros elementos, en procesos de socialización entre funcionarios del MERCOSUR y de la UE a partir de los contactos durante las negociaciones. Por otra parte, la UE otorga incentivos económicos que moldean las políticas: ha sido un *paymaster* de los programas de movilidad del MERCOSUR, así como de cooperación en ciencia y tecnología. Esto permite imponer metodologías y procedimientos: por ejemplo, la necesidad de visados gratuitos para estudiantes de intercambio dentro de la región fue una condición establecida por la UE. Actualmente, la UE está financiando dos programas dentro SEM: el PMM y el PASEM.

Algunos actores están interesados en avanzar con este proyecto. En primer lugar, las autoridades gubernamentales que tratan de proporcionar un marco sostenible para sus objetivos *vis-à-vis* los cuellos de botella generados por la falta de financiación asegurada a largo plazo. En segundo lugar, las IES están orientadas al fortalecimiento de los lazos con la UE con el fin de fomentar los vínculos con las instituciones europeas, reproduciendo una práctica tradicional –y muchas veces asimétrica– de cooperación internacional. Esta compleja situación, si se sostiene desviará el foco que durante los últimos diez años estuvo centrado en fomentar entre las instituciones de ALC, e incluso del Sur global, basada en la cooperación horizontal y reconocimiento mutuo. Adicionalmente, problemas relacionados con el reconocimiento de los estudios realizados en el extranjero (en la región) obstaculizan los avances en la movilidad. Esto vuelve a colocar en el centro a la política de acreditación.

La alusión a la *Bolognización* del MERCOSUR quiere señalar que se está dejando en un segundo plano la “forma autónoma” de encaminar la regionalización de la ES, y transitando hacia un camino más centrado en un nuevo regionalismo recargado –pasando de la ES como derecho, a la ES como servicio–. Esto se torna aún más patente si consideramos que del SEM participan hoy casi la totalidad de Estados Asociados y en proceso de adhesión y que una parte considerable tiene políticas de ES marcadamente neoliberales.

## ▪ Conclusiones

En este trabajo nos propusimos evaluar cómo el MERCOSUR configura proyectos de gobernanza para la ES y, al hacerlo, la política territorial del Estado es sobrepasada. Así, las

agencias nacionales están elaborando una densa red de regulaciones que afectan a las instituciones y a los actores universitarios como resultado del desarrollo de funciones transnacionales. Para comprender estos fenómenos, se utilizó el enfoque del regionalismo regulatorio, a lo que se sumaron reflexiones de los estudios de procesos de difusión de políticas y de la gobernanza de la ES.

A partir del estudio en profundidad de las políticas regionales para la ES del MERCOSUR desde la conformación del SEM (1991) a nuestros días (2015), fue posible identificar tres proyectos de gobernanza para la ES a partir de concebir el regionalismo regulatorio para la ES del MERCOSUR. Además, se analizaron cómo las regulaciones regionales inciden sobre los marcos político-normativos nacionales, generando oportunidades para el cambio institucional.

El tema que queda abierto para el debate, y que no abordamos en este trabajo, pero se desprende de lo que hemos denominado el proyecto de *Bolognización* del MERCOSUR plantea si se continuará con “la manera MERCOSUR” de regionalizar la ES (que se asemeja bastante con “la manera” de Argentina de encarar estas políticas) o se producirán modificaciones como consecuencia de la combinación de dos situaciones. La primera de ellas, cómo se resolverá la tensión entre el MERCOSUR y los otros proyectos regionales de América del Sur (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA-TCP, CELAC) que tienen un capítulo para la ES. La segunda, cómo influirá la EU –con su poder normativo– a partir de las negociaciones birregionales (UE – MERCOSUR y UE – CELAC) en moldear la regulación regional para la ES. A estas dos situaciones se pone un interrogante adicional respecto de cómo se está abordando la ES en los mega-acuerdos regionales en proceso de firma en la actualidad: Acuerdo Transpacífico (TPP), el Acuerdo Transatlántico de Inversión y Comercio (TTIP) y el Acuerdo de Comercio de Servicios (TISA). En todos los casos, el asunto que divide aguas en las posturas es si se concibe a la educación como un derecho y un bien público o bien si se encaminará la senda de su liberalización en tanto servicio comercial.

## ▪ Bibliografía

- Amaral, Alberto, Neave, Guy, Musselin, Christine, y Maassen, Peter. (2009). *European Integration and the Governance of Higher Education and Research* (Vol. 26). Neatherlands: Springer.
- Augusti, Giuliano. (2012). The Bologna Process and Transparency in European Engineering Education. En André Béraud, Anne-Sophie Godfroy y Jean Michel (Eds. ), *GIEE 2011: Gender and Interdisciplinary Education for Engineers* (pp. 11-19) : SensePublishers.
- Börzel, Tanja, y Risse, Thomas. (2009). Diffusing (Inter-) Regionalism. The EU as a Model of Regional Integration. *Working Paper KFG The Transformative Power of Europe*, 26
- Caetano, Gerardo, Vazquez, Mariana, y Ventura, Deisy. (2009). Reforma institucional del MERCOSUR: análisis de un reto. En G. Caetano (Ed. ), *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas* (pp. 21-77). Montevideo: Trilce.
- Clark, Burton R. (1983). *The higher education system: Academic organization in cross-national perspective*. Los Angeles: Univ of California Press.
- Haas, Peter M. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International organization*, 46 (1), 1-35.
- Hameri, Shahar, y Jayasuriya, Kanishka. (2011). Regulatory Regionalism and the Dynamics of Territorial Politics: The Case of the Asia-Pacific Region. *Political Studies*, 59, 20-37.

- Hartmann, Eva. (2011). Introduction: The new research agenda in critical higher education studies. En Eva. Hartmann (Ed. ), *The Internationalisation of Higher Education. Towards a new research agenda in critical higher education studies*. London: Routledge.
- Jayasuriya, Kanishka, y Robertson, Susan L. (2010). Regulatory regionalism and the governance of higher education. *Globalisation, Societies and Education*, 8 (1), 1-6.
- Musselin, Christine. (2005). Change or continuity in higher education governance? En Ivar Bleiklie y Mary Henkel (Eds. ), *Governing knowledge. A Study of Continuity and Change in Higher Education A Festschrift in Honour of Maurice Kogan* (pp. 65-79). Netherlands: Springer.
- (2009). The Side Effects of the Bologna Process on National Institutional Settings: The Case of France. En Alberto Amaral, Guy Neave, Christine Musselin y Peter Maassen (Eds. ), *European Integration and the Governance of Higher Education and Research* (Vol. 26, pp. 181-205). Netherlands: Springer.
- Neave, Guy. (2006). Governance, Power and Coordination. *IAU Horizons. World Higher Education News*, 11. 4 - 12. 1, 4.
- Perrotta, Daniela. (2008). La cooperación en MERCOSUR: el caso de las universidades. *Temas*, 54, 67-76.
- (2009). *La cooperación en materia de educación superior y en ciencia y tecnología en el MERCOSUR: balances y desafíos*. Trabajo presentado en IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político.
- (2011). *La integración regional de la educación superior en el MERCOSUR en el marco de la orientación general del bloque y la tensión entre un modelo solidario y otro competitivo: el caso de los programas regionales de acreditación de carreras de grado (del MEXA al ARCU-SUR, 1998-2008)*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires.
- (2013). *El regionalismo de la educación superior en el proceso de integración regional del MERCOSUR: políticas de coordinación, complementación, convergencia y armonización en las iniciativas de acreditación de la calidad de carreras de grado (1998-2012)*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica Argentina, Buenos Aires.
- (2014a). La educación superior en el MERCOSUR: la acomodación entre las políticas domésticas y la política regional. *Perspectivas de Políticas Públicas*, 2 (6), 177-206.
- (2014b). Tres modelos de internacionalización en disputa en el regionalismo sudamericano. En Red de Internacionalización de la Educación Superior en el Mercosur (Ed. ), *Internacionalización de la Educación Superior en el Mercosur*. Tandil: CEIPIL.
- Porta, Fernando. (2006). Cómo reinsertar el MERCOSUR en una agenda de desarrollo. Problemas y políticas. *Cuadernos del CENDES*, 23 (63), 26.
- Robertson, Susan. (2009). *The EU, 'Regulatory State Regionalism' and New Modes of Higher Education Governance*. Trabajo presentado en el panel "Constituting the Knowledge Economy: Governing the New Regional Spaces of Higher Education" de la Conferencia de la International Studies Association realizada en New York. from <http://www.bris.ac.uk/education/people/academicStaff/edslr/publications/slr30>
- Sanahuja, José. (2012). Las cuatro crisis de la Unión Europea. En Manuela Mesa (Ed. ), *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario 2012-2013* (pp. 51-84). Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz.

Wit, Hans. (2006). European Integration in Higher Education: The Bologna Process Towards a European Higher Education Area. En JamesJ F. Forest y Philip Altbach (Eds. ), *International Handbook of Higher Education* (Vol. 18, pp. 461-482) : Springer Netherlands.

# La proyección de Indonesia como potencia emergente<sup>1</sup>

## The Projection of Indonesia as an Emergent Power

Lucas Ignacio Pavez Rosales<sup>2</sup>

**Resumen:** En un sistema-mundo tendiente a la multipolaridad, las semi-periferias cobran un rol fundamental como constructoras de una nueva estructura de poder. El interrogante central del escrito es cuáles son las posibilidades que tiene Indonesia para consolidar su proyección como potencia emergente y/o potencia regional. Tal cuestionamiento funda un análisis que versa sobre dos variables: 1) las capacidades (económicas, militares, políticas y sociales) que posee Indonesia; y 2) la influencia y/o condicionante del contexto geopolítico de la ASEAN para Indonesia. El soporte teórico que articula al texto es el estructuralismo con aportes del autonomismo.

**Abstract:** In a world-system that tend to multipolarity, the semi-peripheries have a fundamental role as builders of a new power structure. The central question of this paper is: which are the possibilities for Indonesia to project itself as an Emerging Power or as a Regional Power? Such questioning deal with an analysis at two to variables: 1) the economic, military, political and social capacities owned by Indonesia; and 2) the influence and/or determinant of the ASEAN geopolitical context for Indonesia. The theoretical support of the text is structuralism, with some contribution of autonomism.

**Palabras clave:** Potencia Emergente – Región ASEAN – Dependencias – Semiperiferia

**Keywords:** Emerging Power – ASEAN Region – Dependencias – Semi-periphery

---

<sup>1</sup> Recibido: 23/02/2016. Aceptado: 01/09/2016.

<sup>2</sup> Maestrando en Relaciones Internacionales por el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata. Profesor de Historia, Geografía y Ciencias Sociales. Licenciado en Historia con mención en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile. Miembro del Departamento de Seguridad Internacional y Defensa, IRI-UNLP.

## ▪ Introducción

El sistema-mundo vive actualmente un escenario caracterizado por los esfuerzos de ciertos países por configurar un orden multipolar. En tal marco, Estados Unidos, quien ostentase por décadas el título de superpotencia y hegemon global, está viendo cuestionada tal catalogación en la medida en que comienzan a consolidarse potencias de aspiración mundial como China o India, avanzan nuevos espacios de interacción entre Estados periféricos que tienden a relacionarse cooperativamente –como BRICS, G-20 o G-77-, y empiezan a visibilizarse y a adquirir mayor influencia los bloques regionales de integración como estrategia de asociatividad para dar más poder y proyección a sus miembros en el concierto global. En dicho contexto surgen las denominadas potencias emergentes, países que por sus niveles de crecimiento económico aspiran a una mayor participación en la toma de decisiones a nivel mundial. Los más estables, completos en factores estratégicos, y capaces de traducir sus características en poder efectivo, están asumiendo el rol o estatus de potencia regional, lo cual genera gran controversia entre el resto de países.

En tal escenario, Indonesia es considerada una de las potencias emergentes con mayor proyección en el sistema-mundo. Una creciente economía, extensa población y ubicación geoestratégica, son algunas características que la posicionan como tal, a pesar de que la respuesta a los avances de Indonesia se pueda encontrar en los cambios y sucesos de los últimos dieciocho años, a diferencia de otros países llamados emergentes que poseen una larga historia vinculada a gestión de poderío, como los antiguos imperios chino y ruso.

Una breve reseña histórica indica que, tras su independencia en 1945, sobrevino la etapa denominada como “Viejo Orden” liderada por Sukarno, quien fue derrocado en 1966 en un contexto de regresión estructural que sumió al país en una profunda crisis. A partir de allí nació el “Nuevo Orden” dirigido por Suharto. Gracias a la apertura comercial, este último régimen pudo recobrar el crecimiento, modernizar al país y reducir la pobreza. Sin embargo, la crisis asiática, desbarató a tal punto su sistema que dejó a Indonesia nuevamente en una grave crisis. Desde 1998 Indonesia atravesó una transición hacia la democracia y la estabilidad que, tras dos presidentes (Habibie y Wahid), vio en Sukarnoputri el inicio de un nuevo camino, golpeado por el tsunami de 2004 que evidenció una amenaza capaz de cuestionar el camino recorrido. No obstante, la posibilidad de superarla significó el fin de la transición de aquella Indonesia precarizada a la potencia emergente que deja Yudhoyono tras su partida.

Este escrito se sitúa temporalmente en la década 2004-2014, en el marco del gobierno de Susilo Bambang Yudhoyono, sucedido por Widodo, retrotrayendo el foco hacia la época de transición en caso de que el análisis así lo requiera. En términos espaciales, se centra en Indonesia y en la región a la que se circunscribe: el Sureste Asiático y su organismo de integración, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés).

La interrogante central en el escrito es: ¿Cuáles son las posibilidades que tiene Indonesia para consolidar su proyección como Potencia Emergente y/o Potencia Regional? Tal cuestionamiento funda la siguiente hipótesis: Indonesia es una potencia emergente, en razón de su ubicación geoestratégica, pujanza económica, estabilidad política, y la plataforma de integración ASEAN, sin embargo, su política exterior de vía intermedia y falencias en defensa le impiden erigirse como potencia regional en el Sureste Asiático.

En cuanto al aspecto metodológico, opta por ser una aproximación desde el estructuralismo de Immanuel Wallerstein, en el sentido de que postula una estructura jerarquizada

de funciones en el sistema-mundo formada por realidades y procesos de la periferia, de la semiperiferia y del centro. Además, toma aportes del autonomismo respecto de la política exterior en cuanto a influencia de factores internos y acciones medidas para la consecución de la autonomía como objetivo. Por otra parte, se utilizan los conceptos de potencia emergente (González, 2007; Gratius, 2008) y potencia regional (Nolte, 2006; Rocha, Morales y Vargas, 2013).

### ▪ **Enfoque epistemológico.**

En contraposición al centro, durante la expansión de este sistema-mundo el resto de países se incorporaron en condiciones desfavorables, proceso denominado periferialización de los Estados: “El espacio por sí mismo no puede tener un carácter de centro o de periferia, son los procesos de centro y de periferia los que estructuran el espacio” (Taylor y Flint, 2002: 21). De este modo, se determinó la relación asimétrica centro-periferia, y la situación de dependencia estructural (económica, política, militar, cultural) de las periferias con respecto al centro, y la dependencia estratégica (de recursos naturales) del centro respecto de las periferias (Muñoz, 1978). En tanto, la incorporación por parte de Wallerstein del concepto de semiperiferia se explica por ser una realidad espacio-temporal estructural y necesaria para la economía-mundo, según el autor, dado que combina procesos periféricos y centrales. La semiperiferia es considerada por Alejandro Rascovan (2012) como cumpliendo un rol de puente y de pivót, al desviar parcialmente presiones que las periferias podrían dirigir al centro.

Para Cristóbal Kay (1998), las semiperiferias capaces de industrializarse y crecer, pueden entenderse como poseedoras de un estatus con industria enfocada a la exportación como forma de desarrollo dependiente asociado. De este modo, la integración selectiva de países, desde la visión del hegemon, permite nuevas formas de relacionarse. Sobre tal planteamiento, aquí se postula una explicación dialógica. No pueden pensarse las nociones de dependencia o periferia como proceso unilateral e impuesto desde el centro sin respuestas. Al contrario, son las élites de estos propios países las que en cierto momento optan por aliarse con el centro en función de sus propios intereses. De allí que estos casos se pueden explicar por la acción de gobiernos autoritarios de visión nacionalista, que emprendieron procesos de modernización, aun alternativos a los intereses del centro. Al ser dialógica la relación con el centro, y al estar condicionada por los intereses de gobernantes o élites de las semiperiferias y periferias, existe una movilidad importante, tanto en el plano interno como externo de estos países, para alcanzar sus objetivos.

Por otra parte, la dependencia y autonomía se articulan como un *continuum* gradual que permite analizar la situación de países periféricos y semiperiféricos partiendo de la premisa de que el estatus no es ni permanente ni estático. Desde la teoría del autonomismo, la autonomía se define “frente al mundo exterior [como la] capacidad de decisión frente a los centros de poder internacional, viabilizando la posibilidad del país de realizar verdaderas elecciones” (Vigevani y Ramanzini, 2014: 518). De este modo, es factible acercarse a una definición integral de autonomía, pensándola como la capacidad de un país para optar, decidir y obrar por sí mismo en relación a la capacidad decisional de un Estado, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo, permitiéndole neutralizar actitudes

hegemónicas de terceros mediante una estrategia autonomizante, tanto nacional, como internacionalmente.

Al otro extremo del *continuum* se encuentra el concepto de dependencia:

No es la relación en que una economía nacional está sometida a una economía externa, sino más bien una relación básica que configura y condiciona las estructuras internas de regiones dominadas o dependientes. La dependencia implica una situación económica, social y política en que la estructura de una sociedad está condicionada por las necesidades, acciones, e intereses de otras naciones dominantes (Muñoz, 1978: 110).

Este planteamiento, proveniente de la postura de Eduardo Henrique Cardoso y Enzo Faletto (1977), indica una situación de subordinación de las formas sociales domésticas de los Estados a la forma en cómo se integran en la economía capitalista mundial y la división internacional del trabajo. Pudiendo la situación de dependencia ser tanto para las periferias como para las semiperiferias, mientras que para las primeras determina una situación de subdesarrollo, las segundas tienen la opción de crecer bajo la lógica del desarrollo dependiente asociado. Sin embargo, bajo el postulado de este escrito, se considera que ambas tienen posibilidad de autonomizarse a mediano o largo plazo.

Enmarcado en este proceso, el concepto de potencia emergente surge ideado por Goldman y Sachs en 2003 para analizar a los BRIC, enfocándose prioritariamente en aspectos económicos. Así, se define que: “una potencia emergente es un país que se encuentra en un proceso de transformación de su posición internacional a otra más elevada” (Gratius, 2008: 4). Este escrito postula que tal concepto es demasiado amplio. Sólo significa que un Estado pasa de un estado inferior a otro superior: emerge. Pero por las características del sistema, es común ver economías emerger y luego decaer, por lo que tomarlo como única variable para considerar potencia emergente a un país o no, peca de una forma de análisis parcial, respecto del concepto de potencia.

Susanne Gratius postula que en la jerarquía internacional, pertenecer a las grandes potencias

(r)equiere tanto un cierto tamaño de población, territorio y recursos naturales, como capacidad militar y económica. Aparte de estos datos cuantificables, es necesario contar con dos componentes más difíciles de evaluar: en primer lugar, una diplomacia y política exterior eficaces capaces de proyectar poder y, en segundo término, la percepción y/o el reconocimiento del status de poder por parte de terceros países (2008: 2).

A esto se podría agregar las variables de seguridad energética y el factor ciencia-tecnología. Según tales criterios, Gratius sitúa a China, India y Brasil a nivel global como las mayores potencias emergentes, y en segunda fila, a México, Irán, Pakistán, Indonesia y Sudáfrica. Postura similar adopta Detlef Nolte, quien señala como potencias emergentes a China, India, Brasil, Indonesia, Rusia y Sudáfrica, fundándose en su “crecimiento económico, el número de habitantes, el acceso a tecnologías avanzadas y los recursos militares” (Nolte, 2006: 7).

Geopolíticamente, “esta dinámica puede suponer el reforzamiento del eje Pacífico y un inevitable desplazamiento del centro de gravedad de los asuntos mundiales hacia Asia” (González, 2007: 2), ya que las capacidades produc-

tivas y de consumo -debido incluso a variables demográficas- se trasladan hacia las capas medias de países como China, India e incluso Indonesia. En efecto, de este modo las nuevas economías “contribuyen a generar las dos terceras partes del crecimiento mundial, mientras Estados Unidos sólo aporta el 17% y la UE un 13%. Sólo China contribuye a generar casi un tercio del crecimiento mundial” (Lamo, 2008: 192). Se especula que este último dato pueda ser aún mayor, pues “según Price Water House para el 2050 el E7 [los BRIC más Indonesia, México y Turquía] habrá superado al G7 en casi un 20%” (Lamo, 2008: 209).

Al concepto de potencia emergente cabe agregarle el de potencia regional. Con este concepto se hace referencia a países ubicados en la semi-periferia del sistema-mundo, capaces de, entre los procesos de centralización y periferización, emprender un ascenso estructural. Sus características son: a) posición (estructural, funcional y geográfica) entre centro y periferia; b) economía en vías de industrialización; c) modernización institucional; d) alta desigualdad socio-económica; e) geocultura influyente; f) dinámicas sociales discordantes; g) importancia para la gobernanza global; h) alto potencial transformador del SIC (Morales et al., 2013: 241).

Las potencias mundiales –el G7- son Estados centrales con capacidades para desplegar proyecciones geopolíticas, geoeconómicas y geoestratégicas mundiales, con resultados favorables en disputas militares, diplomáticas y comerciales. Y las potencias medias –países como Israel, Corea del Sur u Holanda-, son igualmente Estados centrales posicionados estructuralmente en el capitalismo desarrollado, pero con capacidad global limitada (Rocha y Morales, 2010). Por su parte, las potencias regionales son Estados semi-periféricos dentro del capitalismo semi-desarrollado y semi-industrializado, pero que cuentan con ciertas fortalezas:

Importantes capacidades materiales (economías grandes y dinámicas, mercados nacionales amplios, vastas extensiones territoriales, ejércitos numerosos, niveles de intercambio comercial y de reserva internacionales importantes). Esto les permite, entre otros aspectos, demarcar geopolíticamente una región, trazar proyectos de articulación de infraestructura, esbozar idearios políticos en espacios regionales, ejercer liderazgo y eventualmente supremacía entre sus vecinos, participar activamente en la elaboración de la agenda regional, impulsar sistemas de integración y crear instituciones de gobernanza regional, desplegar una política exterior proactiva en defensa de los intereses regionales y cooperativa con otras potencias regionales (Morales et al., 2013: 244).

A ello se agrega el rol de puente entre periferias y centro. Éste los hace estratégicos para ambas zonas, un factor importante para consolidar su proyección internacional. De este modo, la mayoría de autores concuerda en que China, India, Brasil, Rusia, Sudáfrica y México son potencias regionales de mayor proyección global.

## ▪ **Las capacidades de Indonesia.**

Profundizando la reseña histórica inicial, tras su independencia de Holanda en 1945, sobrevino el “Viejo Orden” dirigido por Sukarno. Mientras el discurso no-alineado de la Con-

ferencia de Bandung de 1955 intentaba configurar un nuevo orden, el país sufría una regresión estructural, con enorme empobrecimiento, ineficacia agrícola-alimenticia, y la permanencia del control holandés sobre las áreas estratégicas. Esta situación empeoró después de 1957, cuando el proceso “Democracia guiada” de Sukarno encauzó a Indonesia en una lógica que combinaba nacionalismo, Islam y comunismo (con acercamientos a China y a la URSS). Sin inversión extranjera, el gasto público se financió con ampliación de la base monetaria, disparándose la inflación a 150% en 1962 y a 600% en 1965. Sumado a un retiro de la ONU, la represión de 1966 puso fin a su régimen (Lindblad, 2004).

Bajo el “Nuevo Orden” de Suharto rigió la ideología del *Pancasila* (creencia en Dios, formas democráticas ajustadas a Indonesia, justicia social, unidad nacional). El país recobró apoyo occidental, regresó a la ONU, se unió a la ASEAN, y se abrió al libre mercado (siendo el petróleo monopolizado por empresas de Estados Unidos y las manufacturas por japonesas); aspectos que juntos, dieron nuevos bríos a Indonesia. Sin embargo, en 1975 se comienza a develar la enorme corrupción soterrada en este crecimiento. No obstante aquello, los planes quinquenales de Suharto, con miras a la industrialización y desregulación económica llevaron a que Indonesia creciese o creciera a un ritmo de 7.9% entre 1967-1973, de 7.5% entre 1974-1981, de 4% entre 1982-1986, y de 6.7% entre 1987-1992. Entre los factores que contribuyeron al crecimiento se pueden destacar: 1) auge petrolero que permitió invertir en infraestructura y en agricultura; 2) disminución del crecimiento demográfico; 3) alto rendimiento en la producción de alimentos (la Revolución Verde logró que en 1985 se llegara al autoabastecimiento de arroz); y 4) aumento de la inversión extranjera directa que permitió la tecnificación de la producción. Todo ello gracias a *holdings* sino-indonesios y capitales de Estados Unidos. Sin embargo, la desigualdad continuó siendo un tema clave, pasándose de un 33% de pobreza en 1970 a un 11% en 1996 (de 47 millones a 22 millones de personas).

Estos avances se desplomaron en 1997 cuando la “crisis asiática” afectó con fuerza a Indonesia. La alta tasa de inversión, no acompañada por una de ahorro interno, la libre circulación de capitales que permitió que éstos se fugasen, y el alto grado de corrupción, hicieron que el régimen de Suharto no aguantase más y, al igual que en 1966, la enorme represión al pueblo terminó por derrocar en 1998 al gobernante, obligando a partir de cero una vez más (Lindblad, 2004). A partir de entonces Indonesia vivió una transición hacia la democracia y la estabilidad que, tras dos presidentes (Habibie y Wahid), vio con la presidenta Sukarnoputri, el inicio del nuevo camino que fue amenazado en 2004 por el fatídico maremoto del Sudeste Asiático. La superación de esta última crisis significó el fin de la transición del país precarizado a potencia emergente.

Siguiendo a Nolte (2006) en lo atinente a cómo clasificar potencias emergentes, Indonesia cuenta con las características necesarias para serlo. Su economía se recuperó: de decrecer -13.1% durante la crisis asiática pasó a crecer 5.2% promedio entre 2000-2010 (sólo superado mundialmente por China con un crecimiento de 11.5% anual e India con un 7.7%), y 6.8% en el año 2013; y de una inflación anual de 58.3% en 1998, a una de 5.5% entre 2010-2013. Así, actualmente es la tercera economía de mayor proyección global tras China e India (Mussio, 2014). Con un Producto Bruto Interno (PBI) de 867.500 millones de dólares –y un per cápita de 9.555 dólares- en 2013, se convirtió en la 16ª economía del mundo –la mayor del Sureste Asiático-, con una estructura económica que, si bien se funda en las exportaciones de gas y petróleo, vive un acelerado proceso de industrialización que hoy significa el 46.6% del PBI (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2014: 133-134). Sus 251 millones

de habitantes lo convierten en el cuarto país más poblado del mundo, con un 66% de la población entre 15-66 años. Esto se traduce en una fuerza laboral de 127 millones de personas (Maihold, 2014: 69). Además, su emergente clase media (dueña de un poder compra de entre 2 y 20 dólares diarios) de 131 millones de personas -sólo por debajo de China e India en las proyecciones- es una de sus claves económicas, considerando que el 60% del PBI es explicado por el consumo interno (Alcaide, 2013: 16).

Complementando con datos del Banco Mundial, estos reflejan que Indonesia en su macroeconomía ha reducido el porcentaje de deuda externa (del total de exportaciones de bienes, servicios e ingresos) de un 25% en 2006 a un 17% en 2012. A lo que se suma un incremento de la tasa de ahorro del país de un 25% en 2004 a un 31% en 2012, descendiendo veinte veces la ayuda externa para el desarrollo de 2006 a 2012. Por otra parte, las reservas del país han crecido de 42.597 millones de dólares en 2006 a 300.425 millones de dólares en 2012. De esta manera, los datos evidencian cómo la gestión de Yudhoyono se estructuró en torno a una política económica tendiente a reducir la dependencia en este ámbito.

Desde esta línea, para la consolidación del status semiperiférico, el efectivo desarrollo de una potencia emergente no puede estar supeditado a determinantes comerciales de otro país, es decir, no puede ser dependiente, así como tampoco debe ser dependiente de un solo producto exportable. Desde lo comercial, en 2013 Indonesia contaba entre sus principales socios para sus exportaciones a Japón (15.9%), China (11.4%), Singapur (9%), Corea del Sur (7.9%) y Estados Unidos (7.8%); y para sus importaciones a China (15.3%), Singapur (13.6%), Japón (11.9%), Malasia (6.4%) y Corea del Sur (6.2%) (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2014: 134). Por su parte, respecto de la inversión extranjera directa (IED), los actuales países con mayor presencia son: Singapur, Japón y Corea del Sur. Estos índices evidencian que, si bien el país cuenta con socios muy importantes como Japón, respecto del hegemon Estados Unidos o de China no es estrictamente dependiente, logrando un considerable grado de diversificación de la dependencia de socios comerciales, lo que incrementa el margen de autonomía, más aun si se lo considera respecto de los datos expuestos sobre IED y socios comerciales de anteriores periodos cuando Holanda y Estados Unidos hegemonizaban al país.

En contraparte, como en la mayoría de las potencias emergentes, hay temas que se intentan soterrar detrás del crecimiento económico. Indonesia tiene aún un 11.3% de la población bajo la pobreza extrema (aunque haya descendido desde un 18% en 2005)<sup>3</sup> y el 43.3% vive con menos de dos dólares diarios<sup>4</sup>, por lo que la desigualdad social dentro de la proyección global es un tema muy complejo. Dada su geografía, existen pueblos sin acceso a servicios básicos ni ayuda estatal. Mientras ciudades como Jakarta se consolidan como polos de desarrollo y centro del país, sus periferias combaten contra la miseria. Asimismo, otro aspecto que repercute en su emergencia proyectiva es el daño ecológico que sufre el país. La riquísima biodiversidad de su territorio es constantemente amenazada por la escala e intensidad de la explotación de recursos naturales. Especies como el tigre de Sumatra u orangutanes están en peligro de extinción, no sólo debido al tráfico de animales, sino también por la

<sup>3</sup> De acuerdo al Banco Mundial: [http://datos.bancomundial.org/pais/indonesia#cp\\_wdi](http://datos.bancomundial.org/pais/indonesia#cp_wdi). Consultado el 23/09/2015.

<sup>4</sup> De acuerdo al Banco Mundial: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.2DAY> Consultado el 23/09/2015.

destrucción de su hábitat, resultado de necesidad de más tierras para plantaciones de palmas (Greenpeace, 2013). Frente a tal situación, la institucionalidad hace la vista gorda, en razón de los dividendos que trae la depredación ambiental, en un análisis cortoplacista e insostenible de costo-beneficio que conlleva este tipo de economías fundadas en la explotación y la venta de materias primas.

Retomando lo atinente a la dimensión y proyección económica, ésta es acompañada de una estabilidad política (aunque no carente de corrupción) que ha sostenido sus últimos dieciocho años en democracia. La transición 1998-2004, enfocada en la democratización, tuvo que enfrentar varios problemas: 1) etno-religiosos (incluso terrorismo islámico); 2) separatismo (frente al cual se cambió de política al punto de otorgar independencia a Timor Oriental); y 3) problemas de gobernanza entre el centro y sus periferias que requerían un proceso de descentralización. Aquel proceso de seis años logró transformar a Indonesia de foco de inestabilidad del Sureste Asiático a contribuyente a la seguridad en la región y respecto a la institucionalidad. Si bien la praxis democrática es de baja profundidad -la Asamblea Popular Consultiva (MPR) aún tiene facultad de nombrar o destituir al presidente-, la acción a través del consenso a nivel nacional -considerando que ningún partido tiene más del 20% de representación- ha servido para propiciar el diálogo entre partidos islámicos, nacionalistas y fuerzas de Suharto. Además, desde 1999 la población puede votar las autoridades regionales y locales (Montobbio, 2009: 42). Ello llevó a que en diez años se diese paso a su proyección como potencia bajo la consigna de privilegiar la estabilidad sobre una mayor democratización.

La política que direccionó el destino indonesio bajo el mandato de Yudhoyono puede vincularse con su filiación militante. Yudhoyono es un ex militar y presidente del Partido Democrático de Indonesia, el cual funda su actuar en la doctrina que oficializara Suharto, la histórica *Pancasila*. Así, se puede interpretar que Yudhoyono, en su búsqueda de unidad nacional, no quiso conflictuar con ninguna postura interna e intentó la vía del consenso, una vía intermedia que se proyectó hacia una política exterior llamada “diplomacia de cero enemigos”, es decir, entablándose vínculos con todas las tendencias. Ello fue criticado, siendo caracterizado como pasividad.

Un área en la que Indonesia genera gran controversia es en la de sus Fuerzas Armadas. Esto se debe a que durante la dictadura de Suharto éstas estaban en el centro político. Ello hizo que la transición en dicho ámbito fuese compleja y el poder civil intentase menguar sus capacidades. Las cuatro reformas entre 1999-2002, marcaron la pauta de la actual relación cívico-militar:

Las antiguas Fuerzas Armadas de Indonesia (ABRI) disponían de una doble función constitucional (*dwifungsi*) militar y política, con un grupo parlamentario propio. Las competencias del actual Ejército Nacional de Indonesia (TNI) se limitan a la defensa de la integridad y la soberanía del Estado, sin escaños ni grupo parlamentario. Además, la Policía Nacional de Indonesia (POLRI) es ahora independiente del Ejército, y sus funciones son de mantenimiento de la seguridad y el orden público (Sánchez, 2007: 146).

Pero con un gasto de únicamente el 0.9% del PBI<sup>5</sup>, el ejército indonesio no está lo suficientemente equipado a nivel mundial. Tiene una doctrina fundada: “en la defensa total del sistema (*sistem pertahanan semesta*) que se sostiene sobre la independencia, la movilización nacional y una estrategia militar híbrida convencional y de guerrilla” (Widjajanto, 2007: 26). Su geografía determina esta doctrina anfibia, y las amenazas terroristas hacen que el ejército deba cumplir funciones no-convencionales. Aunque según su propia percepción, reflejada en la *Military Posture 2000-2014*, las Fuerzas Armadas no tienen el suficiente poder para proyectar influencia fuera de su territorio. Incluso se indica que Indonesia no podría sostener un conflicto prolongado con países fuertes como Singapur; de allí que su opción estratégica sea la diplomacia, entendida como primera línea de la defensa nacional (Widjajanto, 2007: 27). Bajo tal noción, cobra sentido la futura Comunidad de Seguridad ASEAN. Esto mismo distancia a Indonesia de otras potencias emergentes como Brasil o Turquía que son poseedoras de un despliegue militar considerable, siendo un factor de debilidad en un contexto donde las dependencias estratégicas de defensa cobran gran importancia de cara a un escenario global incierto que presenta nuevas amenazas a la seguridad.

Hélio Jaguaribe postula que la construcción de la política exterior es una “ecuación de optimización, en el ámbito internacional, de los principales intereses de un país, teniendo en cuenta sus condiciones internas y externas y los medios de acción de que dispone” (1974: 104). En este marco, el modelo de inserción global debe ser una selección objetiva, considerando que para lograr autonomía existen dos factores esenciales: la viabilidad nacional y la permisividad internacional. En este sentido, el Estado indonesio optó por una fuerte inversión en viabilidad nacional como principal preocupación en la década analizada. Como puede apreciarse, el modelo económico-comercial indonesio se fortaleció, dejando al país como potencia emergente gracias a su estructura equilibrada, a su gran clase media y a su fuerza laboral que, a la par de su crecimiento, se esfuerza por diversificar sus relaciones económicas para minimizar la posible creación de lazos dependientes. En contrapartida, desigualdad socio-económica, depredación ambiental y capacidad militar dejan en vilo su capacidad de consolidarse como potencia, aunque estas problemáticas son similares en otras semiperiferias, implicando desafíos para su viabilidad nacional autónoma.

## ▪ Contexto geopolítico ASEAN y global.

Acotando el autonomismo hacia la integración regional, para Juan Carlos Puig superar la dependencia aisladamente no resulta viable, sino que la integración entre periféricos es un objetivo que permite mayor grado de autonomía respecto del centro. En tanto, para Jaguaribe la integración aumenta viabilidad e incentiva el desarrollo. Se piensa como dimensión agregada del desarrollo autónomo que éste sea instrumental al proceso autónomo de toda la región. La “(i)ntegración tenía que ser concebida en términos relativos, pues por un lado debe respetar la independencia y soberanía de los Estados, y por otro, tenía que tomarse en cuenta que muchos países latinoamericanos estaban desarrollados de forma aún insuficiente, por lo cual debía evitarse que la integración adoptase moldes rígidos y uniformes”

<sup>5</sup> De acuerdo al Banco Mundial: <http://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS> Consultado el 23/09/2015.

(Briceño, 2014: 32), frente a esto último se postula una integración progresiva por círculos concéntricos.

En este marco es que puede entenderse la ASEAN<sup>6</sup> como una institución que, si bien fue creada en 1967 como organismo para frenar el avance del comunismo desde Vietnam, en 1992 comienza con una lógica de integración, la cual en 2002 cobra un renovado impulso que inicia el actual proceso de formación y visibilización de ASEAN. En dicha línea, hoy puede resignificarse al organismo en un esfuerzo por construir un interés y una identidad común que, en gran medida, pueda contribuir a la integración que el autonomismo concibe como potenciadora de viabilidad y desarrollo de los países periféricos, considerando que Indonesia (y aún más países como Myanmar o Laos) necesitan del apoyo de otros de mayor desarrollo como Singapur, Tailandia o Malasia. De este modo, se fortalece una lógica de reciprocidad.

Encumbrado en el sistema-mundo y las intenciones de multipolarismo que profesan las potencias emergentes y/o regionales, cabe cuestionarse si BRICS<sup>7</sup> podrá cambiar el eje geopolítico global. El centro actual del sistema-mundo, el G-7, pragmatizado en la OTAN desde la seguridad y la defensa, tiene una identidad común (su raíz occidental que implica compartir valores y nociones culturales) e intereses comunes como la idea de democratizar el mundo (con los intereses económicos que ello soterra). Sin embargo, dentro del BRICS, las brechas histórico-culturales (dos ex imperios, tres ex colonias) llevan a que sus miembros no compartan valores, dificultando la configuración de una identidad común. Los intereses podrían unirlos, pero habría que cuestionar hasta qué punto China o Rusia están dispuestos a arriesgar intereses nacionales para que, por ejemplo, los otros obtengan un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU; o si India y China arriesgarían su nexo comercial con Estados Unidos (principal socio) para auxiliar a Rusia. De ello es reflejo la idea *club governance* de BRICS: noción informal sin base institucional ni compromiso.

En tal contexto, en el 2013 se esbozó una nueva convergencia estilo *club governance*: el MIKTA<sup>8</sup>. Pero este multilateralismo selectivo también adolece de lo poco en común entre sus miembros, lo que hace cuestionar su capacidad de consolidarse. Como al BRICS, los une su estatus de países-puente que vinculan mercados o regiones grandes y pequeñas, pero la noción de semi-periferias unidas tiene la gran falencia de no ser territorializada, lo cual es geopolíticamente imprescindible para proyectar influencia efectiva. El actual centro del sistema-mundo es territorial, sin que exista ninguna otra iniciativa que busque disputarle gravitación.

Geopolíticamente, el regionalismo es la opción más efectiva para articular un nuevo eje de poder en el sistema-mundo. Allí se ubica con ventaja la ASEAN debido a su antigüedad. La idea de crear la Comunidad Económica ASEAN en 2015, denota la vigencia de la institución. La ASEAN se configura como una región geoestratégicamente ubicada entre los núcleos económico-comerciales más importantes actualmente. Ejemplo de ello son ASEAN+3 (China, Corea del Sur y Japón) y ASEAN+6 (esos 3, e India, Australia y Nueva Zelanda). En sí misma, la ASEAN tenía en 2013 una población de 623 millones de personas<sup>9</sup>, crecía en un

<sup>6</sup> Miembros: Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Malasia, Myanmar, Laos, Singapur, Tailandia y Vietnam.

<sup>7</sup> Miembros: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

<sup>8</sup> Miembros: México, Indonesia, Corea de Sur, Turquía y Australia.

<sup>9</sup> Según [HTTP://www.asean.org/wp-content/uploads/2012/05/56-December-2015-fact-sheet-on-ASEAN-Economic-Community-AEC-1.pdf](http://www.asean.org/wp-content/uploads/2012/05/56-December-2015-fact-sheet-on-ASEAN-Economic-Community-AEC-1.pdf)

promedio de 5,2% anual<sup>10</sup> y tenía un PBI en 2014 de 2.6 millones de dólares<sup>11</sup>, siendo el per cápita en 2013 de 3832 dólares<sup>12</sup>.

La figura de integración ASEAN posee la característica clave de que los compromisos se cumplen aun sin una firma de por medio, acorde a rasgos culturales regionales. En cuanto a estrategia, ASEAN es una mezcla de formas de regionalismos: tiene aspectos autonómicos en cuanto a la mixtura de nacionalismo (primacía de industria y mercado interno enfocado a mejoras sociales) con autonomía y a la reducción de las dependencias regionales y donde el Estado mantiene la conducción de la integración, hay integración comercial tendiente a un mercado común, y un esquema gradual de integración (Briceño, 2007: 21). Sin embargo, también posee aspectos compatibles con la liberalización de los mercados, aunque desde una cuidada planificación que protege a los miembros de menor crecimiento.

La región ASEAN integrada favorece económica y políticamente a la viabilidad de Indonesia. Esto, sumado a sus capacidades propias como país, demuestra una estructura multi-dimensional de proyección de Indonesia como potencia emergente. Aun así, ASEAN se rige por el principio de no intervención en asuntos internos, lo cual para la integración regional ha significado un crudo silencio en problemas muy serios como la situación que sufre la etnia musulmana rohingya en Myanmar. Ahora bien, más allá de eso, la región ofrece a Indonesia una plataforma de estabilidad. Pero, ¿qué rol cumple Indonesia dentro de la ASEAN?

Su papel ha sido importante como mediador en el conflicto que atraviesan Camboya y Tailandia desde 2011 por problemas fronterizos en torno al templo *Preah Vihear*. Asimismo, el combate contra el terrorismo islámico en el Sureste Asiático potencia a Indonesia en la arena de seguridad ya que, como país con más población musulmana del mundo (89% de su población), lo toma como prioridad, siguiendo su doctrina y preparación militar en dichos temas, como se vio previamente. En ese marco de seguridad, los atentados de Bali en 2002 con un saldo de 202 víctimas fatales, atribuidos a *la Jemaah Islamiyah*, un grupo neofundamentalista islámico, y el auto-bomba que explotó en 2005 en la misma ciudad turística con un resultado de 20 muertos, sindicado al mismo grupo, fueron dos hechos traumáticos que pusieron a la violencia política contra civiles entre una de las prioridades a combatir en un país que aspiraba a potencia emergente.

Aun así, Indonesia difícilmente podría ser considerada potencia regional. Su diplomacia es tomada como tibia y de escasas ambiciones, comparada con la política exterior de otras potencias emergentes, lo que la deja atrás justamente en aquello que hace de estas otras, además de emergentes, potencias regionales. Indonesia flaquea particularmente en la capacidad de imponer agenda y reconocimiento de sus pares regionales. De hecho, más allá del caso Camboya-Tailandia, es difícil encontrar muchos episodios donde Indonesia sea proactiva. La razón de esto se encuentra en la propia ASEAN, ya que al menos cuatro de sus miembros (Brunei, Malasia, Singapur y Tailandia) superan en PBI per cápita y desarrollo a Indonesia. Puesto a la balanza, la política exterior indonesia ha preferido maximizar sus ganancias a

---

<sup>10</sup> Según [HTTP://www.asean.org/storage/images/2015/July/ASEAN-Yearbook-July%202015%20-%20ASEAN%20Statistical%20Yearbook%202017.pdf](http://www.asean.org/storage/images/2015/July/ASEAN-Yearbook-July%202015%20-%20ASEAN%20Statistical%20Yearbook%202017.pdf)

<sup>11</sup> [HTTP://www.asean.org/wp-content/uploads/2012/05/56.-December-2015-Fack-Sheet-on-ASEAN-Economic-Community-AEC-1.pdf](http://www.asean.org/wp-content/uploads/2012/05/56.-December-2015-Fack-Sheet-on-ASEAN-Economic-Community-AEC-1.pdf)

<sup>12</sup> Según [HTTP://www.asean.org/storage/images/2015/July/ASEAN-Yearbook/July%202015%20-%20ASEAN%20Statistical%20Yearbook%202014.pdf](http://www.asean.org/storage/images/2015/July/ASEAN-Yearbook/July%202015%20-%20ASEAN%20Statistical%20Yearbook%202014.pdf)

maximizar su poder, comprendiendo que muchas veces ambos no son sincrónicos, menos aún cuando maximizar el poder implica entrar en conflicto con otros Estados, lo que es precisamente antagónico a la política constructora de puentes, encauzada en la vía intermedia de Yudhoyono.

En este aspecto, es importante profundizar en la política exterior que rigió los diez años de Yudhoyono. Naturalmente, pasar de ser un país foco de inestabilidad a una potencia emergente no podía ser por medio de una política agresiva, por lo que se guió por la llamada “diplomacia de cero enemigos”. Básicamente, ésta consistía en tener buenas relaciones con todos los países, tanto de la región como del mundo: no actuar sabiendo que una acción podía generar molestias en otro país. En dicho marco, se entiende por qué dejó de lado –sin suprimirlo como ley- la pena de muerte por narcotráfico<sup>13</sup>: para evitar conflictos diplomáticos con los países de los involucrados.

Desde esa perspectiva, Indonesia siguió una política de “vía intermedia” que le permitió crecer, pero ser poco visible y relevante en la agenda regional. En dicha línea, el país es bastión de democracia (aunque sea una democracia de baja intensidad) en una región no caracterizada por tal régimen. Ello le permite ser puente con el hegemón (Estados Unidos). Una historia de cercanías con dicho país por temas económicos –que vienen desde tiempos de Suharto-, la convirtió en canal de diálogo con Estados Unidos y sus pretensiones democratizadoras. Al respecto, Myanmar fue presionado por George W. Bush. Sin embargo, Indonesia, en su rol puente, continuó con su política exterior intermedia, aun siendo aliado-socio de Estados Unidos, reflejo de una política doméstica de consensos. Indonesia enfoca esta política sin imponer ninguna determinación a sus vecinos (tampoco tiene capacidades militares para hacerlo y la ASEAN como organismo tampoco lo permitiría). Incluso, tras los atentados de Bali, quedó sentada una base justificativa para que la doctrina de Bush de Guerra contra el Terrorismo fuese adoptada por Indonesia y la región, más aún tomando en consideración que una de las bombas explotó en las afueras del consulado de Estados Unidos en Denpasar y que murieron siete turistas norteamericanos. Sin embargo, ello no ocurrió, e Indonesia no adscribió a la política de Estados Unidos en su lucha contra los terroristas, pues, si bien condenó a muerte a tres personas culpadas de responsabilidad, no se visibilizó como un aliado estratégico de relevancia.

Comprendiendo que culturalmente el Sureste Asiático no es predominantemente democrático, Indonesia no cierra relaciones con Myanmar o Brunei, compartiendo la noción de Singapur de preferir buena gobernanza antes que democracia. En dicha vía intermedia Indonesia ha establecido buenas relaciones tanto con Estados Unidos como con China, e incluso con su histórico rival, Australia, aunque con este último, antes que buenas relaciones, lo que existe es baja de tensiones, para lo que ASEAN ha sido su mayor aliado estratégico.

Retomando el aspecto del sistema-mundo sobre la posición de semiperiferia desde la revisión que el escrito dio, Indonesia puede ser interpretada bajo la visión de Kay de semiperiferia como desarrollo asociado. Esto porque fue bajo Suharto que los capitales de Estados Unidos (y Japón) impulsaron su crecimiento económico de aquel periodo. Desde la visión reformulada, factor clave fueron los planes quinquenales para planificar el desarrollo. La relación Estados Unidos-Indonesia fue bipartita en conveniencias. Además, la decisión de activar una estrategia de desarrollo industrial no se puede sindicarse a Estados Unidos, ya que

<sup>13</sup> En este sentido se entiende que, al reactivar esta política, Widodo causase gran controversia.

en la actualidad los datos económicos demuestran cómo la presencia de Washington está en franca declinación, a favor de la integración ASEAN.

Desde 2004 la política de vía intermedia de Yudhoyono se presenta como estrategia de diversificación de dependencias, al vincularse a nuevos socios como China, lo que permite evidenciar que no existe una supeditación del país a los dictámenes actuales de Estados Unidos, sino mutuo aprovechamiento de oportunidades. Así como el tema del impulso democrático en la región fue descartado por Indonesia frente a la idea de Estados Unidos -ejemplo de cierta autonomía en la toma de decisiones-, desde lo económico la intención de crear la Comunidad Económica ASEAN es otro gran rasgo de cómo el Sureste Asiático estructura políticas propias para el desarrollo, otorgándole primacía al mercado intrarregional, y considerando al regionalismo como el camino para una proyección de fuerza independiente. La multipolaridad favorece a Indonesia y abre el camino a fortalecer nexos comerciales y darle valor agregado a sus productos sin cerrarse sólo a la exportación de materias primas. Como semiperiferia, favorece al país estar situado en el nuevo centro del sistema-mundo. Y mientras su élite política enfatice planes quinquenales industrializadores, puede suprimir la amenaza de futuras dependencias a otras potencias, consolidando su autonomía en política exterior. De este modo, podría considerarse que Indonesia está en una etapa transicional de lo que Puig denomina una dependencia racionalizada hacia una autonomía heterodoxa, es decir, el paso de élites con un proyecto nacional dependiente del centro (Suharto) hacia una élite gobernante que no antagoniza con los intereses estratégicos del hegemon pero cuyas expectativas y proyectos pueden o no coincidir con los deseos de la metrópoli, sin romper vínculos, dando primacía a intereses nacionales más propios (Simonoff, 2014: 23).

## ▪ Conclusiones.

Englobando lo desarrollado durante el escrito, queda claro que la categorización de Indonesia como potencia emergente es propicia. La dimensión de su población, su pujante economía e industrialización, estabilidad político-institucional y ubicación geoestratégica la posicionan justo detrás de China –consolidada como potencia de proyección global por su economía, población, poderío militar y nuclear, y ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU- e India –de mismas características de China pero sin asiento en el Consejo de Seguridad-, tal vez incluso delante de otras semiperiferias como Brasil o Sudáfrica, sin tal pujanza económica, dimensión demográfica, ni fortaleza de un organismo regional como ASEAN. Aunque el país tiene las mismas graves falencias de otras semi-periferias: desigualdad socio-económica y deterioro ecológico. Y el poco énfasis otorgado a la modernización y al fortalecimiento de la defensa nacional hacen que la categoría de potencia regional no sea propicia, lo que generó que en estos diez años de consolidación haya carecido de la dimensión de una proyección global visible, pues no tenía mayor incidencia en la configuración de agenda.

Otra visión que permite dar el análisis expuesto es que el país tampoco estaba preparado para asumir un rol de potencia regional o visibilizarse globalmente ya que Yudhoyono, si bien marcó el fin de la larga transición democrática, tuvo que asumir desde cero el liderazgo de la nación. Considerando que el maremoto de 2004 no permitía planificar un país con miras hacia el exterior, la prioridad debió ser en su momento reconstruir las bases de Indo-

nesia. A Yudhoyono se le debe la exitosa planificación económica que hizo del país lo que heredara en 2014 Joko Widodo. Estos diez años fueron de posicionamiento de Indonesia como semiperiferia autónoma sin fuertes dependencias. La razón de la minimización de dependencias está en la visión nacional desarrollista de su élite, en la estrategia de diversificar sus socios comerciales, en la estabilidad política, en la base ASEAN y en los cambios que vivencia el sistema-mundo en su polaridad. Sin embargo, geopolíticamente se debilita por la falta de una defensa nacional proporcional.

En otra área, a diferencia de los miembros del BRICS que toman ventaja en su expansión de vínculos a nivel global y en su presión para reformar la jerarquía de las instituciones internacionales para incluirse en ella, dada su política exterior, Indonesia fue más lenta. No obstante, ya dio un paso al incluirse en el MIKTA. Además, poco a poco ASEAN se está acercando a América Latina, a través de APEC, FOCALAE y MERCOSUR (Urmeneta, 2013), afianzando lazos con importantes países de la región como Chile, con quien en mayo 2014 se iniciaron negociaciones para un Tratado de Libre Comercio (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2014: 137), o Argentina, para quien Indonesia es el primer socio comercial del Suroeste Asiático (Rubiolo y Ramoneda, 2012). A esto se suman las convergencias ASEAN+3 y ASEAN+6 donde converge el nuevo centro.

Su creciente economía, política estable y su alianza estratégica con ASEAN, la pueden llevar a convertirse en una potencia emergente sin poder nuclear, de un sistema-mundo cuyo futuro eje tiende a Asia Pacífico. Pero de cara al nuevo gobierno de Widodo -del *Indonesian Democratic Party–Struggle* (PDI-P), que deviene de las fuerzas políticas de Sukarno-, ha evidenciado un cambio drástico en su política exterior. Dejó atrás la política de vía intermedia, como lo ratifica su decisión de hacer cumplir la sentencia de muerte a los narcotraficantes brasileños, australianos e indonesios. Widodo parece decidido a proyectar al país en la escena internacional con mayor participación y alianzas estratégicas. Pero esta nueva política, más cercana a una autonomía heterodoxa, no sería posible si previamente Yudhoyono no hubiese consolidado a Indonesia como potencia emergente desde la transición de dependencia racionalizada, por lo que antes que políticas antagónicas, son complementarias o etapas subsiguientes para preponderancia internacional.

## ▪ Bibliografía

- Alcaide, Jaime (2013), "Indonesia: situación económica, oportunidades y Plan Integral de Desarrollo de Mercado". Boletín Económico del ICE, n° 3042, pp. 15-26.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2014), ASEAN: la nueva frontera de Chile en el Asia. Santiago de Chile: BCN.
- Briceño, José (2007), La integración regional en América Latina y el Caribe. Procesos históricos y realidades comparadas, Mérida: Universidad de los Andes.
- González, Alex (2007), "Las Potencias Emergentes y la Nueva Dimensión Internacional de Asia: ¿Marcará el ascenso de Asia el declive de la era Euro-Americana?". Documentos CIDOB, 1983-2006: nuevos tiempos, nuevas miradas, n° 100.

- Gratius, Susanne (2008), "Las Potencias Emergentes: ¿Estabilizadoras o desestabilizadoras?", FRIDE, comentario de Abril.
- Greenpeace (2013), *Licence to Kill. How deforestation for palm oil is driving Sumatran tigers toward extinction*, Amsterdam: Greenpeace International.
- Jaguaribe, Hélio. (1979), "Autonomía Periférica e Hegemonía Cêntrica". *Estudios Internacionales*, vol. 46, pp. 91-130.
- Kay, Cristóbal (1998), "Estructuralismo y Teoría de la Dependencia en el Periodo Neoliberal", *Nueva Sociedad*, n° 158, pp. 100-119.
- Lamo, Emilio. (2008), "Potencias Emergentes y Nuevo Juego Estratégico Mundial", en Lamo, E. y de Champourcin, M., *Panorama Estratégico 2007/2008*, IEEA, pp. 189-238.
- Lindblad, Thomas (2004), "Indonesia: democracia sin crecimiento o crecimiento sin democracia", en Piovani, J. y Baglioni, S., *El Sudeste Asiático. Una visión contemporánea*, Buenos Aires: EDUNTREF.
- Maihold, Günther (2014), "BRICS, MIST, MIKTA: México entre los poderes emergentes, potencias medias y responsabilidad global", *Revista Mexicana de Política Exterior*, n° 100, pp. 63-79.
- Montobbio, Manuel (2009), "Indonesia en Transformación", *Documentos CIDOB, Serie Asia*, n° 24.
- Morales, Daniel, Rocha, Alberto y Vargas, Elizabeth (2013), "Las Potencias Regionales como Protagonistas del Sistema Político Internacional: cooperación y diálogo en el Foro BRICS", *Geopolítica(s)*, vol. 4, n° 2, pp. 237-261.
- Muñoz, Heraldo. (1978), "Cambio y continuidad en el Debate sobre la Dependencia y el Imperialismo", *Revista Estudios Internacionales*, n° 44, pp. 88-138.
- Mussio, Verónica (2014), "Introducción a Indonesia", en: MERCOSUR-ASEAN Chamber of Commerce & Instituto de Relaciones Internacionales UNLP, Programa de Capacitación en Negocios MERCOSUR-ASEAN, Clase del 21 de Octubre.
- Nolte, Detlef (2006), "Potencias Regionales en la Política Internacional: conceptos y enfoques de análisis", *GIGA Working Papers*, n° 30.
- Rascovan, Alejandro (2012), "Teorías críticas de Relaciones Internacionales: Marx(ismo); imperialismos; teoría de la dependencia", en Llenderozas, E. (coord), *Relaciones Internacionales: Teorías y Debates*, Buenos Aires: EUDEBA.
- Rocha, Alberto y Morales, Daniel (2010), "Potencias Medias y Potencias Regionales en el Sistema Político Internacional: dos modelos teóricos", *Geopolítica(s)*, vol. 1, n° 2, pp. 251-279.
- Rubiolo, María y Ramoneda, Ezequiel (2012), "Argentina-Indonesia: creciente interdependencia comercial y revitalización de los vínculos políticos (1999-2012)", *Astrolabio Nueva Época*, n° 9, pp. 62-86.
- Sánchez, Montserrat (2007), "Transición y Democratización en Asia Pacífico: el caso de Indonesia", *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, n° 78, pp. 141-158.

- Simonoff, Alejandro (2014), "Las Expresiones Autonómicas del Cono Sur: Jaguaribe, Puig, Tomassini, Linck y O'Donell", *Cadernos Prolam/USP*, vol. 13, n° 25, pp. 13-27.
- Taylor, Peter y Flint, Colin (2002), *Geografía Política. Economía Mundo, Estado-Nación y Localidad*, Barcelona: Trama Editorial.
- Vigevani, Tullo y Ramanzini, Haroldo (2014), "Autonomia, Integracao Regional e Politica Externa Brasileira: MERCOSUL e UNASUL", *DADOS Revista de Ciencias Sociais*, vol. 57, n° 2, pp. 517-552.
- Wallerstein, Immanuel (2006), *Análisis del Sistema-Mundo. Una introducción*, Madrid: Siglo XXI.
- Widjajanto, Andi (2007), "Transforming Indonesia's Armed Forces", *UNISCI Discussion Papers*, n° 15, pp. 19-36.

# La infraestructura y la integración regional en América del Sur. Una visión geopolítica de los proyectos ferroviarios en el marco de IIRSA-COSIPLAN<sup>1</sup>

Infrastructure and Regional Integration in South America: A Geopolitical View of Railway Projects in the Framework of IIRSA-COSIPLAN.

Alejandro Rascovan<sup>2</sup>

**Resumen:** La infraestructura ferroviaria ha sido centro de múltiples debates políticos desde la década de 1930 cuando se inaugura la primera y, hasta hoy única, conexión entre Argentina y Brasil. Desde una perspectiva geopolítica que contemple las representaciones y los juegos de poder expresados por los actores involucrados –Estados nacionales, Estados locales, organismos regionales y empresas privadas y públicas- buscamos analizar qué está en juego en los principales proyectos ferroviarios desarrollados –se hayan ejecutado o no- desde la institucionalidad del MERCOSUR y luego por IIRSA y el COSIPLAN.

**Summary:** Railway infrastructure has been an important topic since the 1930's when the first, and still only, connection between Argentina and Brazil, was build. From a geopolitical framework that takes into consideration the representation and power struggles expressed by the actors involved – National States, Local States, regional institutions, public and private companies- we seek to analyze what is at stake in the main railway projects developed - whether they've been executed or not – by the MERCOSUR or IIRSA/COSIPLAN institutionalinity.

**Palabras Clave:** Integración regional - infraestructura ferroviaria - geopolítica - UNASUR.

**Keywords:** Regional integration - Railway Infrastructure - Geopolitics - UNASUR.

---

1 Recibido: 19/11/2015. Aceptado: 08/09/2016

2 Doctor en Ciencias Sociales (UBA) y Doctor en Socio-economía del Desarrollo (EHESS). Lic. en Ciencia Política UBA. Magister en Territoires, Espaces et Sociétés (EHESS, Paris). Becario de la Región Ile-de-France (2007-2009), Becario post-doctoral CONICET. Docente Teoría de las Relaciones Internacionales FSOC-UBA.

## ▪ **Introducción<sup>3</sup>**

El presente trabajo se enmarca dentro de los estudios regionales sobre infraestructura en América del Sur, particularmente entre Argentina y Brasil. El objetivo es poner en evidencia los diferentes significados políticos que están en juego, desde una perspectiva geopolítica, en casos específicos de proyectos de infraestructura regional ferroviaria. Para esto es necesario involucrar a diversos actores cuyos intereses y acciones se dan en diferentes escalas territoriales, desde la global hasta la local. La superposición de actores e intereses produce un mosaico político complejo en el cual el resultado de la interacción es aún incierto. Sin embargo, y a partir de resultados obtenidos en nuestra Tesis de Doctorado (Rascovan, 2014), proponemos un enfoque geopolítico desde una doble perspectiva: por un lado, los proyectos de integración de infraestructura regional y, por el otro, los actores involucrados, en su vínculo con el territorio sobre el cual las infraestructuras son planificadas y construidas.

El trabajo está estructurado en dos partes. En la primera parte nos centramos en el recorrido institucional atinente a la infraestructura en el marco de la integración regional en América del Sur. La segunda parte trata sobre el eje MERCOSUR-Chile de la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)<sup>4</sup> y el Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN)<sup>5</sup> y de los proyectos ferroviarios. Para esto, ampliamos el marco teórico, buscando escapar del campo de las relaciones internacionales para acercarnos a la geografía política y a diversos autores que explican procesos políticos y sus efectos sobre la escala local.

Dos aspectos son claves al momento de analizar infraestructura regional. Por un lado, los grandes objetivos políticos de los actores. Sobre esto resaltamos a los Estados-nación como los impulsores y creadores de sentido, pero también a instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), las cuales funcionan en paralelo en tanto motores ideológicos y financieros de los proyectos. Por el otro, consideramos fundamental la diferenciación dentro del amplio campo de la infraestructura –desde la energía hasta las telecomunicaciones y el transporte-. Dentro de cada uno de estos ámbitos existen diferentes modos y, por lo tanto, actores. Así, el transporte puede ser aéreo, fluvial o terrestre. En este trabajo utilizaremos como estudio de caso el transporte ferroviario entre Argentina y Brasil en el marco del MERCOSUR y dentro del eje de IIRSA MERCOSUR-Chile.

## ▪ **Marco teórico**

Proponemos una visión geopolítica partiendo de la definición que realiza John Agnew (2005) en tanto examen de supuestos, clasificaciones, representaciones geográficas en el campo de la política mundial. Esto nos permite abarcar múltiples escalas y múltiples actores,

---

<sup>3</sup> El autor agradece los comentarios de Sergio Eissa.

<sup>4</sup> La IIRSA es una iniciativa del gobierno brasilero de Fernando Henrique Cardoso, la cual fue aceptada por el resto de los presidentes de Sudamérica en la reunión de Jefes de Estado del año 2000. Su objetivo es cooperar con los Estados en el desarrollo de infraestructura estratégica (energía y transporte), a través de préstamos del BID, la CAF y el FONPLATA.

<sup>5</sup> El COSIPLAN es uno de los dos Consejos de la UNASUR, junto con el de Defensa. Su objetivo es incorporar el desarrollo de IIRSA dentro del marco político de UNASUR.

así como sus objetivos políticos y su búsqueda de poder. Una perspectiva geopolítica implica, además, entender el lugar que el territorio ocupa para los diferentes actores y sus proyectos. La configuración de los actores está dada por la selectividad del capital (Santos, 1996), es decir, el capital organiza las funciones y usos del territorio, produciendo rupturas que determinan una nueva anatomía retraso/modernidad o centro/periferia, no sólo a escala mundial, sino también regional e intra-nacional. Este modelo de selectividad del capital, expresado en lo territorial, bien puede complementarse con el modelo de organización estatal propuesto por Immanuel Wallerstein (2005) en su teoría del sistema-mundo.

Entonces, en el contexto sudamericano, dentro de Estados semi-periféricos como por ejemplo Argentina y Brasil, existen diferentes áreas vinculadas de diversa manera: es decir, zonas como Buenos Aires y São Paulo/Brasilia forman parte del entramado global del centro del sistema y también son los centros políticos y económicos de sus Estados sobre los cuales reproducen el esquema de centro y periferia, así como hacia el resto de la región. En ese sentido, grandes áreas de ambos Estados sufren una doble periferia, dentro del sistema internacional y dentro del entramado regional y nacional. Por lo tanto, retomamos una visión relacional del territorio. Esto significa partir de la idea de territorialidad de Robert Sack (1986), entendida como acción para controlar e incidir en las acciones de otros, tanto en sus posibilidades de localización como de circulación (Benedetti, 2011).

Las transformaciones socio-espaciales de las últimas dos décadas son testimonio de nuevas relaciones de poder. Erik Swyngedouw (2003) propone denominar a estos efectos como proceso de glocalización, ya que los espacios de circulación del capital han subido de escala y la regulación del nexo entre producción/consumo se ha fijado sobre la escala local adaptándola a la hegemonía global. El cambio de escala redefine las relaciones de poder entre gobiernos y sociedad civil, entre Estados y ciudadanos, y también dentro de las redes que los contienen. La escuela geopolítica francesa reformula la geopolítica (Giblin, 2005; Subra, 2007) permitiendo un acercamiento donde las cuestiones regionales tienen un vínculo directo con las políticas locales y donde fundamentalmente existen rivalidades de poder<sup>6</sup> que se expresan territorialmente en diferentes posturas políticas sobre el uso de estos territorios.

## ▪ Actores e intereses. Un recorrido institucional.

Desde una perspectiva de integración regional, la integración de infraestructura y el transporte ferroviario tuvieron caminos separados aunque con puntos de contacto a lo largo de la historia. Sobre las obras de infraestructura regional ferroviaria destacamos tres momentos claves entre Argentina y Brasil.

El primer momento comenzó con la construcción de los ferrocarriles en el sur de Brasil y el nordeste de Argentina a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Éste se enmarca en un contexto internacional que propició las grandes inversiones privadas inglesas, francesas y posteriormente norteamericanas para la construcción de transportes que facilitarían el movimiento de materias primas para la exportación. En aquel contexto, bancas internacionales como la Baring Brothers, así como inversionistas particulares como Percival Farquhar y Otto

---

6 Por rivalidades se entienden las relaciones entre actores cuyas representaciones sobre un determinado tema son opuestas y contradictorias.

Bemberg, fueron emblemas de los capitales privados en el transporte ferroviario de finales del siglo XIX y principios del XX (Rascovan, 2010; Rascovan, 2014). Estos inversionistas-aventureros constituyeron una red mundial que aportó a la construcción de las redes ferroviarias en gran parte del mundo periférico.

Un segundo momento clave es la inauguración del puente internacional entre Paso de los Libres y Uruguayana en 1945. Construido tras largas negociaciones entre empresarios locales y los gobiernos argentino y brasileño, esta primera infraestructura de transporte terrestre regional (vial y ferroviario) continúa siendo la principal vía de movilidad entre Argentina y Brasil y la única conexión ferroviaria entre ambos países. Durante la década de 1950 surgió la Comisión Especial Brasileño-Argentina de Cooperación: un instrumento de cooperación bilateral que desde la década de 1970 contó con una Subcomisión de Transporte. A nivel regional, el Tratado de Montevideo (1980), planteó por primera vez, en términos de una institución regional (ALADI), la necesidad de debatir sobre la infraestructura de transporte. Los estudios sobre la construcción del Puente Internacional Agustín Justo – Getulio Vargas habían comenzado en 1933; tras su inauguración, en 1945, tuvieron que pasar 40 años hasta la puesta en funcionamiento del Puente Internacional Tancredo Neves entre Porto Iguazu y Foz de Iguazú para que se construyese otra infraestructura de transporte relativa entre Argentina y Brasil (Schweitzer, 2002).

El tercer momento se abre con el MERCOSUR en 1991. Tanto a nivel bilateral como latinoamericano, desde el MERCOSUR se apuntó a construir política común sobre transporte, incluyendo al ferroviario, a partir de la solución de controversias sobre aquellos puntos problemáticos producto de los diversos marcos legales nacionales. El Subgrupo de Trabajo N°5 Transporte e Infraestructura (SGT5)<sup>7</sup> fue en aquellos primeros años un símbolo de las expectativas de los Estados para la región. Sin duda, la historia del SGT5 está marcada por el desmembramiento de las cuestiones de infraestructura que pasaron a la Reunión Especializada de Infraestructura de la Integración (REII) en el año 2000, dejándole únicamente el trabajo sobre políticas regional de transporte (Rascovan, 2014).

La reforma de los organismos del MERCOSUR significó mucho más que un cambio de nombres y de organización interna. Desde Brasil se comenzaba a configurar una nueva estructura de poder regional. Pero para que esta nueva etapa pudiese nacer, era necesario poder desarrollar la infraestructura capaz de ser sustento de un modelo de producción centrado en la exportación de productos primarios: la conexión entre los océanos Atlántico y Pacífico y la unión de las redes de energía eléctrica para satisfacer las demandas industriales. Wallerstein (2010) da cuenta de los diversos costos que se deben pagar para cualquier producción humana (externalidades). El costo de la infraestructura, entonces, cumple un rol fundamental. Son los Estados quienes deben invertir para garantizarle menores costos al sector privado y por lo tanto asegurar la rentabilidad. Queda claro entonces que la IIRSA surgió como piedra angular de un proyecto que requería la incorporación de los territorios sudamericanos para el modelo extractivo-exportador de materias primas (Svampa, 2007) y la infraestructura necesaria para exportar aquella producción. En palabras del ex-Canciller de Argentina Dr. Adalberto R. Giavarinni: “El proyecto era IIRSA y, a partir del 2000, el MERCOSUR fue IIRSA”<sup>8</sup>. Leandro Freitas Couto (2010) retoma una serie de investigaciones sobre la

<sup>7</sup> Sobre las reuniones y el funcionamiento del SGT5 ver Rascovan (2013).

<sup>8</sup> Entrevista realizada el 10 de abril de 2013.

política exterior de Brasil entre los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Lula Da Silva<sup>9</sup> para afirmar la existencia de continuidades en la profundización del “estado logístico” y los proyectos de integración compartidos.

En ese sentido, el mayor cambio que se remarca es la posición de Lula como líder regional. Sobre la base del trabajo de Cristina Pecequillo (2008), Freitas Couto explica la oscilación de la política exterior brasileña entre las tendencias bilateral-hemisférica y global-multilateral. Fábio Borges (2011) también retoma las investigaciones de Cervo (2008) para afirmar que IIRSA fue un “hilo conductor” del acercamiento y consolidación del liderazgo de Brasil en la región. Por lo tanto, el proyecto IIRSA atraviesa ambas tendencias. El gobierno de Lula, a partir de 2003, consolidó en acciones políticas una retórica integracionista que había sido desarrollada durante el gobierno anterior (Almeida, 2004).

La posición de Brasil como líder regional fue el fundamento político que permitió el fortalecimiento de la IIRSA. La posterior creación del Consejo Sudamericano de Planificación (COSIPLAN) en el marco de la UNASUR concretó las visiones geopolíticas heredadas de la década anterior. Éstas no pueden escindirse del contexto de globalización como fenómeno multifacético que da sentido y unidad al mundo a partir de prácticas políticas, económicas y culturales.

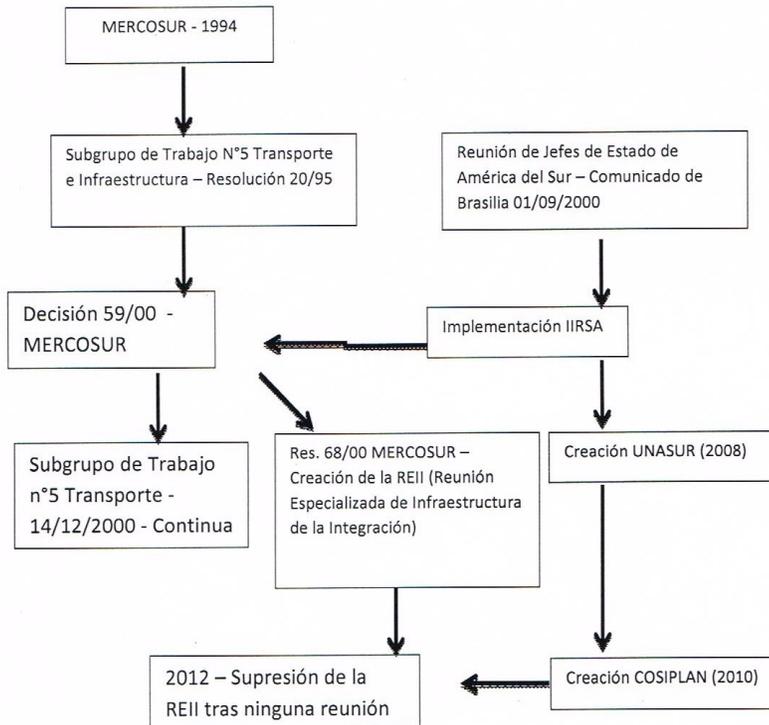
En este marco, los proyectos de IIRSA y UNASUR, a través de sus sitios web y las publicaciones de las organizaciones que las financian (BID, CAF y FONPLATA) proponen “re-territorializaciones”, es decir, nuevas representaciones sobre el uso y sentido de los territorios como elementos de una red de comercio internacional que pretenden recrear un mundo estable y fluido, en lugar de exponer las desigualdades de los actores (Ó’Tuathail, 1996). En este contexto, el ferrocarril internacional entre Argentina y Brasil y su extensión hacia Chile juega un papel clave, ya que es mencionado de manera reiterada como la obra de infraestructura necesaria para aumentar el comercio internacional y, fundamentalmente, vincular a los océanos Atlántico y Pacífico.

La decadencia del MERCOSUR queda expuesta con la creación de la REII como desprendimiento del SGT5. Esto pudo haber significado una priorización de las temáticas de infraestructura para el bloque regional. Sin embargo, en sus doce años de existencia, la REII sólo se reunió una vez. Es en los documentos de IIRSA y de sus organismos multilaterales de crédito que la financian que encontramos las justificaciones del nuevo esquema regional de infraestructura surgido de la Reunión de Presidentes de Brasilia del 2000 (Figura 1). Es válido remarcar que el MERCOSUR tampoco había sido efectivo a la hora de plasmar políticas regionales de transporte. Mientras que la infraestructura, debido a los montos de inversiones necesarias, apenas si fue mencionada durante el SGT5, los temas de transporte oscilaron mayormente entre cuestiones relativas a burocracias y documentación para “camioneros” y regulaciones para servicios ómnibus de pasajeros de larga distancia.

---

9 Cervo (2008); Pecequillo (2008); Vaz (2004).

**Figura 1. El camino institucional del transporte y la infraestructura. Del Tratado de Ouro Preto (1994) del MERCOSUR a IIRSA/UNASUR**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información obtenida en [www.MERCOSUR.int](http://www.MERCOSUR.int) y [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)

Es fundamental remarcar que, por ejemplo, en el sitio web del MERCOSUR no existe información disponible acerca de la REII más allá de las decisiones del CMC y del GMC sobre su creación y las actas de la primera reunión en el 2001. El 19 de octubre de 2001 se celebró en Montevideo- sin presencia argentina- la primera reunión de la REII. La agenda tuvo dos temas: por un lado, el tratamiento de lo acontecido en la Cumbre de Brasilia del 2000 y el plan de acción de IIRSA y, por el otro, la presentación de los estudios sobre el desarrollo de la red vial básica del MERCOSUR, proyectos regionales de infraestructura energética, proyectos regionales de infraestructura de telecomunicaciones y el corredor MERCOSUR – Chile.

Con el surgimiento de IIRSA, el ordenamiento territorial tradicionalmente entendido, desde la perspectiva de políticas públicas de carácter y alcance nacional, comenzó a adquirir otra relación figura-fondo respecto de las instituciones regionales. A partir de los años 90, corporaciones privadas e instituciones multilaterales de crédito comenzaron a participar de manera más activa en una agenda de inversiones en infraestructura regional y, consecuentemente, sobre los usos de los territorios. Esta situación modificó las relaciones de poder entre capital transnacional y Estado. Las obras necesarias eran (y continúan siendo) en gran medida difíciles de financiar por parte de los Estados. La participación del sector privado en

la infraestructura de transporte, es una fuente de divisas que los gobiernos latinoamericanos (y también mundiales) no han dejado pasar.

El proceso que dejó al MERCOSUR por fuera de las decisiones políticas en infraestructura regional es paralelo al fortalecimiento de IIRSA. Sin embargo, y a pesar de la escasa relevancia que el SGT5 del MERCOSUR tuvo en políticas activas, resultó un ambiente más democrático y participativo que IIRSA. A las reuniones del SGT5 asisten representantes de los gobiernos que por lo general son miembros de la repartición de cada Estado encargada de transporte e infraestructura (ministerios o secretarías de obras públicas), generalmente secretarios, subsecretarios y asesores. También desde las primeras reuniones se sumaron como invitados representantes de Chile y Bolivia en tanto Estados asociados del MERCOSUR. Entre los participantes también destacamos a representantes del sector privado (cámaras empresariales) y a la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF)<sup>10</sup> que nuclea a las empresas privadas concesionarias. El ámbito plural que logró desarrollar el SGT5 del MERCOSUR fue, quizá, herencia de las reuniones en décadas anteriores principalmente entre Argentina y Brasil en el marco de la CEBAC (Comisión Especial Brasileño-Argentina de Cooperación).

Entonces, más que la superposición que bien señalan Andrés Malamud y Gian Luca Gardini (2012) como constante en los procesos de integración en América del Sur, MERCOSUR fue reemplazado por IIRSA en temas de infraestructura. Este pasaje no estuvo exento de trabajo duplicado. Los documentos fundacionales de la iniciativa (expresados por el BID) en relación a los proyectos de infraestructura mostraban la voluntad de los presidentes, mientras que el SGT5 desarrollaba un plan a 5 años y presentaba los resultados del Programa de Trabajo para el Desarrollo de la Red Básica de Infraestructura Vial del MERCOSUR.

Sin embargo, el énfasis expresado en la reunión del 2001 del MERCOSUR fue dejado de lado cuando IIRSA se convirtió en la institución política encargada de la infraestructura en la región. Tras sólo una reunión, a través del artículo 14 de la decisión del Consejo del Mercado Común 12/2012, el MERCOSUR suprimió a la REII de su estructura institucional, evidenciando un traspaso de poder que se había dado doce años antes.

La participación fundamental de la Corporación Andina de Fomento (CAF), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) como inversores de IIRSA, en tanto son quienes aportan los capitales necesarios para las obras, propone una mirada de la región como bloque geoeconómico, postulando a la planificación del futuro productivo del subcontinente en base a preceptos de competitividad e integración del comercio global.

En el contexto de la década de 1990 los gobiernos accedieron a abrir sus agendas de política de desarrollo territorial para adaptarlas a las directrices de entidades financieras que responden a nuevos lineamientos geopolíticos, producto de la reconfiguración del poder global tras la caída del bloque soviético (Sassen, 2010).

---

10 La Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF), fundada en 1964, es una entidad reconocida por las Naciones Unidas como organización no gubernamental (ONG). Está constituida por la mayoría de las empresas ferroviarias e industriales del sector en Latinoamérica, lo que le otorga la representatividad de esta región en el Consejo Mundial de la Unión Internacional de Ferrocarriles (UIC). ALAF tiene como premisa potenciar un transporte ferroviario seguro, eficiente y económico, fomentando y fortaleciendo los ejes de integración latinoamericanos a través de los flujos de intercambio que permitan absorber la multiplicación de los tráficos. Asimismo, se impulsa el desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte ferroviario, incluyendo los centros de transferencia con los otros modos y los accesos a puertos. Fuente: [www.alaf.int.ar](http://www.alaf.int.ar)

En varios documentos del BID, de la CAF, del FONPLATA y de IIRSA se menciona a la infraestructura -sin mayor especificidad- como un medio para el desarrollo económico en términos de una mejor inserción en los mercados internacionales por parte de los países sudamericanos. La propuesta político-económica en la que sustenta el proyecto geopolítico y modelo de infraestructura propuesto por IIRSA entra en un doble conflicto: por un lado, deja fuera de los análisis a la escala local y, por el otro, es cuestionada por quienes manifiestan el peligro firme de que IIRSA sea una inexorable reproducción de las históricas desigualdades socio-económicas al interior de cada Estado y de los Estados entre sí (Achkar y Domínguez, 2006).

El proyecto político-regional de IIRSA responde a las dinámicas capitalistas neoliberales en un contexto de reconfiguración de las prácticas globales-locales (Santos, 1996). El debilitamiento del Estado-nación<sup>11</sup> al momento de planificar infraestructuras y, sobre todo, de orientar el desarrollo del transporte, trae consecuencias que, a partir de la nueva lógica regional/global, pueden llevar a una ruptura social y territorial. El instrumento de esta ruptura: la selectividad del capital privado, que determina la anatomía de los territorios y de sus habitantes (retraso/modernidad). IIRSA expresa la construcción de infraestructura de redes que faciliten el comercio internacional, pero también implica disrupciones espaciales y consecuencias negativas para los territorios que atraviesa.

Las redes representan el orden global, así como los sistemas productivos locales (Veltz, 2005). Como remarca Pablo Cicollella (2006), las redes tienen centros especializados: tanto las ciudades-globales (Sassen, 2010) –en el caso del MERCOSUR el polo Buenos Aires-San Pablo– como los territorios de frontera se relacionan para dar lugar a un sistema productivo donde las regiones centrales se benefician, mientras que las regiones periféricas luchan por su subsistencia. Los proyectos de IIRSA proponen infraestructuras para fortalecer las redes entre los grandes polos productivos y los principales puertos de exportación.

En cuanto al ferrocarril internacional y la frontera entre Argentina y Brasil, tenemos en cuenta que IIRSA dividió a América del Sur en Ejes de Integración y Desarrollo (EID)<sup>12</sup> para organizar la planificación y las obras a ejecutar. Paso de los Libres y Uruguayana se ubican dentro de tres EID: MERCOSUR-Chile; Capricornio e Hidrovía Paraguay-Paraná.

Como ya hemos mencionado en reiteradas oportunidades, la primera reunión de presidentes suramericanos (Brasilia, 31/08-01/09/2000) fue un evento de carácter histórico y pionero en la región. El documento de sesenta y dos puntos, impulsado por el presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso<sup>13</sup> y emitido con el acuerdo del resto de los jefes de

---

11 Este debilitamiento no implica ni su desaparición ni que sus fronteras dejen de tener validez. Los Estados sudamericanos reivindican los proyectos de IIRSA y posteriormente del COSIPLAN como métodos de mejorar sus rentas comerciales y de facilitar el tráfico de mercancías.

12 Estos Ejes de Integración y Desarrollo son particiones ficticias del territorio para orientar las obras de infraestructura de acuerdo a diversos parámetros.

13 Destacamos el trabajo de Borges (2011) acerca del papel de Brasil en la integración durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) y Luiz Inácio *Lula* da Silva (2003-2010) en tanto establece como continuidades las políticas de estabilidad económica, apertura, autonomía para la integración y cuestiones medio-ambientales, pero también resalta cómo durante el gobierno de Cardoso éste fue en contra de sus propios escritos sobre la teoría de la dependencia y la relación de los países latinoamericanos en el mundo y la búsqueda de desarrollo social, al sustentar el proceso de integración en la iniciativa IIRSA, es decir, con políticas pasivas y adaptativas frente a la globalización.

Estado<sup>14</sup>, marcaría el rumbo político de la integración regional, además de establecer las bases para la integración de la infraestructura en el continente.

Sin embargo, este evento puede ser leído desde diferentes ópticas. Por un lado, Noemí Mellado y María Luciana Ali (2011) afirman que la iniciativa IIRSA y la reunión de presidentes se consolidaron como contraparte al ALCA<sup>15</sup> impulsado por Estados Unidos. Por el otro, Rita Giacalone (2011) sugiere que IIRSA es expresión de la política exterior brasileña que necesitaba afianzar la infraestructura (de transporte fundamentalmente) para lograr un posicionamiento más firme en la escala global y, a su vez, consolidar su lugar como líder regional. Aunque estas dos visiones no parecen contrapuestas, el lugar ocupado por los organismos multilaterales de crédito como el BID en IIRSA y posteriormente en la UNASUR permiten cuestionar el modelo de desarrollo económico para la región que IIRSA planificó, en tanto el programa extractivo-exportador (Svampa, 2007) no se diferencia significativamente de algunos de los planteos del ALCA.

La posición sobre la integración regional, el desarrollo económico y el lugar del transporte –ferroviario, sobre todo– es claramente identificable en dos documentos del BID del año 2000 (BID, 2000a y BID, 2000b). En agosto del 2000, días antes de la reunión que sería fundacional de IIRSA, fue publicado por el BID-INTAL (2000) el trabajo *La contribución del Banco Interamericano de desarrollo a la integración física de América del Sur*. El informe señalaba las críticas del BID a la infraestructura de transporte desde la década del sesenta, resaltando la falta de avances desde 1978. El diagnóstico sobre los sistemas de transporte regionales era negativo, ya que no cumplían su rol de complemento del transporte oceánico con el resto del mundo. Entre las claves más importantes remarcaba que la densidad y las redes internas eran escasas; el transporte ferroviario era significativamente menor al vial; las redes fluviales eran nulas; y el tráfico marítimo concentraba el 95% de la carga y 90% del valor total del comercio intrarregional.

Además, aquel informe del BID señalaba, respecto del transporte ferroviario, las mismas críticas que, desde el FMI y el BM, se habían constituido en el eje del discurso neoliberal: la escasa flexibilidad y los bajos recursos perjudicaban la competitividad de las empresas y, por lo tanto, restringían el tráfico de granel en rutas específicas. Por otra parte, en lo atinente a la infraestructura ferroviaria, el informe planteaba que, dadas las vinculaciones internacionales, con adecuada inversión, el comercio podía crecer enormemente.

Un segundo documento titulado *Un Nuevo Impulso a la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur* (2000), también producido por el BID-INTAL, contenía una introducción teórica donde se exponía el vínculo entre el proyecto IIRSA y las visiones del

---

14 Invitados por el Presidente de Brasil Fernando Henrique Cardoso, los jefes de Estado de Argentina, Fernando De la Rúa; Bolivia, Hugo Bánzer Suárez; Chile, Ricardo Lagos Escobar; Colombia, Andrés Pastrana Arango; Ecuador, Gustavo Noboa; Guyana, Bharrat Jagdeo; Paraguay, Luis Ángel González Macchi; Perú, Alberto Fujimori; Surinam, Rinaldo Ronald Venetiaan; Uruguay, Jorge Batlle Ibáñez; y Venezuela, Hugo Chávez, participaron en la Reunión de Presidentes de América del Sur, los días 31 de agosto y 1º de septiembre de 2000. También participaron los Presidentes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Corporación Andina de Fomento. Fuente: [http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/comunicado\\_brasilia\\_esp.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/comunicado_brasilia_esp.pdf) consultado el 01/08/2011

15 El ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) fue un proyecto desarrollado por los Estados Unidos para liberalizar los aranceles aduaneros en todo el continente americano. Este proyecto llegó a su fin en la reunión de presidentes del continente en Mar del Plata (Argentina) en 2005.

nuevo regionalismo. Esta corriente teórico-política fue la expresión del neoliberalismo en la región, al plantear como principal objetivo la profundización de la integración sobre la base de construir una plataforma exportadora regional que replique el éxito de los denominados “Tigres Asiáticos” (Giacalone, 2009).

Este nuevo regionalismo es, además, multinivel, es decir, se propusieron mesas de negociaciones sectorizadas, pero también en diferentes escalas territoriales (Giacalone, 2011:30). La toma de decisiones pasó a ser difusa, es decir, descentralizada del Estado-Nación. Tanto para Smith (2007), como para Giacalone (2011), las múltiples escalas del regionalismo coexisten además con las tres versiones del regionalismo: el viejo, el nuevo y el regionalismo post-hegemónico<sup>16</sup>. La experiencia regional entre los países del MERCOSUR muestra la coexistencia de dos tipos de regionalismo multinivel o multiescalar y, a su vez, la tensión entre el viejo y el nuevo regionalismo (Hooghe y Marks, 2003).

Entonces, podemos pensar a IIRSA como expresión de un capitalismo neoliberal y de la globalización económica. Es decir, alejada la soberanía territorial de los intereses de quienes habitan la escala local que servirá para la construcción de la infraestructura. Las decisiones sobre el uso de los territorios, sus producciones y, por lo tanto, la infraestructura de transporte, al ser tomadas desde una escala regional que contempla intereses de empresas multinacionales y capitales globales, consolidan un modelo de nueva soberanía regional.

Con la llegada a las presidencias nacionales de Luiz Ignácio Lula da Silva en Brasil y de Néstor Kirchner en Argentina (ambos en 2003), el MERCOSUR se consolidó como instrumento regional, en paralelo a IIRSA. Además, el acercamiento entre los presidentes tuvo efectos clave en la IV Cumbre de las Américas, celebrada en Mar del Plata en 2005, donde, por el trabajo conjunto entre ambos y también del entonces presidente de Venezuela, Hugo Chávez, se puso freno al proyecto del ALCA, impulsado por los Estados Unidos, México y Canadá entre otros.

El MERCOSUR de los 2000 buscó ampliar su agenda. Para Paulo Roberto de Almeida (2007), la ampliación conllevaba el riesgo de crear nuevos objetivos difíciles de cumplir. Esto derivó en una superposición de agendas incumplidas. Esta idea es retomada por Andrés Malamud y Philippe Schmitter (2006), quienes afirmaban que la integración debía darse en tareas estratégicas que puedan producir efectos directos tales como la infraestructura conjunta de energía y transporte.

Entonces, de acuerdo a su agenda de infraestructura, IIRSA desarrolló un plan de trabajo dividido en tres etapas:

Primera etapa: Aspectos institucionales y de gestión. Se desarrollaron los planes de acción, los principios orientadores y la Visión Estratégica para América del Sur (VESA). Los aspectos de gestión fueron: Visión de Negocios y lista preliminar de proyectos para cada Eje de Integración y Desarrollo (EID); estudios de diagnóstico para cada Proceso Sectorial de Integración (PSI) y reuniones de lanzamiento de los primeros Grupos Técnicos Ejecutivos (GTEs).

---

<sup>16</sup> El viejo regionalismo es una perspectiva teórica de la década de los 50s y 60s que proponía la integración regional en América Latina partiendo de la base del desarrollismo y las teorías de la dependencia. El nuevo regionalismo surge para acompañar a los gobiernos neoliberales de la región y apunta a una integración en términos intergubernamentales y en donde los acuerdos regionales, mayormente económicos, sirven para ampliar mercados y poder afrontar las crisis. Existe también un regionalismo post-hegemónico que surge a partir de los 2000 y del cambio de gobiernos en la región y que pregona por una integración de corte político y cultural frente al economicismo de los 90s (Malamud y Gardini, 2012; Perrotta, 2013).

Segunda etapa: Planificación. a) Aplicación de la Metodología de Planificación Territorial Indicativa y conformación de la primera Cartera de Proyectos; y b) Surgimiento de las Coordinaciones Nacionales. Aspectos de gestión: a) Reuniones de GTEs para cada EID para la conformación de la Cartera de Proyectos; b) Reuniones de GTEs para los Procesos Sectoriales de Integración de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Instrumentos de Financiamiento y Facilitación de Pasos de Frontera; y c) Lanzamiento de la Página Web de IIRSA.

Tercera etapa: Implementación y consolidación (2005-2010) y sus principales aspectos. a) Objetivos Estratégicos 2006-2010: implementación, segunda etapa de planificación, un nuevo enfoque para los PSIs y difusión; b) Segunda etapa de planificación: profundización y salto de calidad en la Planificación Territorial Indicativa e incorporación de nuevas herramientas y metodologías; c) Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010 (AIC); d) Reuniones de GTEs para cada EID para actualización permanente de la Cartera de Proyectos; e) Creación de fondos de cooperación técnica del BID, de CAF y de FONPLATA para estudios de pre inversión relativos a proyectos de integración; f) Informes Anuales de Cartera de Proyectos y materiales de difusión y g) Capacitación de los equipos técnicos gubernamentales<sup>17</sup>.

## ▪ **IIRSA y el COSIPLAN. La política regional de integración de infraestructura ferroviaria.**

En relación a la planificación territorial que realiza IIRSA, podemos distinguir en ella tres tipos de EID. En primer lugar, los ejes transversales o bi-oceánicos que se orientan de este a oeste atravesando las fronteras. Con excepción de Colombia, por tener costa en ambos océanos, todos los otros países de la región han buscado y buscan promover su infraestructura en búsqueda del océano como oportunidad para la exportación. Es decir, centran sus territorios en el vínculo entre zonas productivas en las regiones interiores con las redes, fundamentalmente de transporte (Velut, 2009). IIRSA y el COSIPLAN refuerzan esta tendencia existente desde la época colonial. En segundo lugar, los ejes meridianos (Andino Sur, Andino Norte y de la Hidrovía Paraguay – Paraná) que están organizados en sentido longitudinal y retoman antiguas rutas como el Camino del Inca o aquéllas desarrolladas por el imperio español. Finalmente, los ejes de articulación que son el del Escudo Guayanés y el de Brasil-Perú-Bolivia, cuyo objetivo es integrar los territorios hacia el interior y no integrar subcontinentalmente (Figura 2, página 70).

Tanto el sitio web de IIRSA como los diversos documentos de sus organizaciones financieras, expresan el sentido de cada uno de los EID. Siguiendo una lógica comercial, los territorios deben servir a la producción y a la instalación de infraestructura orientada hacia los mercados globales. La construcción de los ferrocarriles durante el siglo XIX siguió el mismo patrón que IIRSA intenta plasmar en el siglo XXI. El desarrollo de infraestructura ferroviaria del siglo XIX y principios del XX fue resultado de una estrecha relación entre las elites políticas y económicas de Argentina y Brasil con los capitales globales (británicos, estadounidenses, franceses y belgas). Las extensas redes ferroviarias, que sin dudas sirvieron para poblar ambos países, fueron, en mayor medida, extendidas desde las principales áreas productivas hacia los puertos. La propiedad de las tierras explotadas, así como las empresas responsables

---

17 Fuente: [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)

del transporte y exportación, fueron los pilares económicos de ambos países hasta su reconversión industrial a partir de la década de 1930.

## Figura 2. Mapa de los Ejes de Inversión y Desarrollo de IIRSA

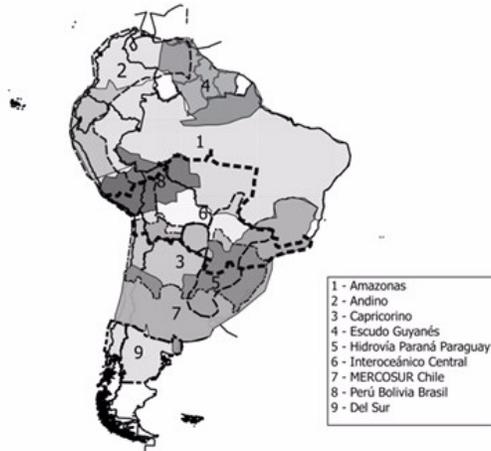
En la actualidad, Wilson Fernández (2011) remarca que el fortalecimiento de la producción y exportación de materias primas beneficia directamente a un grupo concentrado de empresas privadas globales como Monsanto (semillas), Cargill, Bunge, Archer Daniels Midland y Louis Dreyfus (explotación, transporte y comercialización). La funcionalidad de los EID de IIRSA responden a la necesidad de optimizar el transporte para favorecer los intereses de los sectores concentrados de la economía agro-exportadora. Los propios informes de IIRSA remarcan un escaso

interés por otros modos de desarrollo económico así como usos para la infraestructura de transporte, principalmente ferroviaria.

De los EID, nos resultan de particular interés los tres que involucran a Argentina y a Brasil: el eje MERCOSUR-Chile, el eje de Capricornio y el eje de la Hidrovía Paraná-Paraguay. El eje MERCOSUR-Chile, el principal de IIRSA, comprende directamente las áreas de mayor riqueza productiva del continente sudamericano. El EID abarca en Chile las Regiones Metropolitana IV, V, VI y VII, (Coquimbo, Valparaíso, del Libertador y del Maule, respectivamente); las provincias argentinas de Mendoza, San Juan, La Rioja, San Luis, Córdoba, La Pampa, Santa Fe, Salta, Buenos Aires, Entre Ríos, Corrientes y Misiones; los estados brasileños de Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, San Pablo y Minas Gerais; la región oriental en Paraguay y toda la República Oriental del Uruguay. Este eje contiene a 140 de los 255 millones de habitantes que suman Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, el 54,9%.

En el sitio de IIRSA no se hace referencia a los habitantes sino al mercado de 137,3 millones de habitantes. El eje MERCOSUR-Chile cuenta con 122 proyectos divididos en 6 grupos con una inversión estimada de US\$ 52.701.1 millones (a octubre de 2013). Nuevamente, el sitio de IIRSA expresa el sentido del eje y su relación geopolítica con los territorios:

Las mayores exportaciones son cobre, porotos de soja, aceites crudos de petróleo, minerales de hierro y tortas y harinas de semillas oleaginosas. Casi el 84% de las exportaciones son extra-zona y el modo preferencial de transporte es el marítimo (86%). Hacia el futuro se prevé la continuación del esquema de desarrollo basado en una combinación de alta producción agropecuaria, agroindustria, industria de transformación y prestación de servicios diversos<sup>18</sup>.



Fuente: Elaboración personal sobre la base de [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)

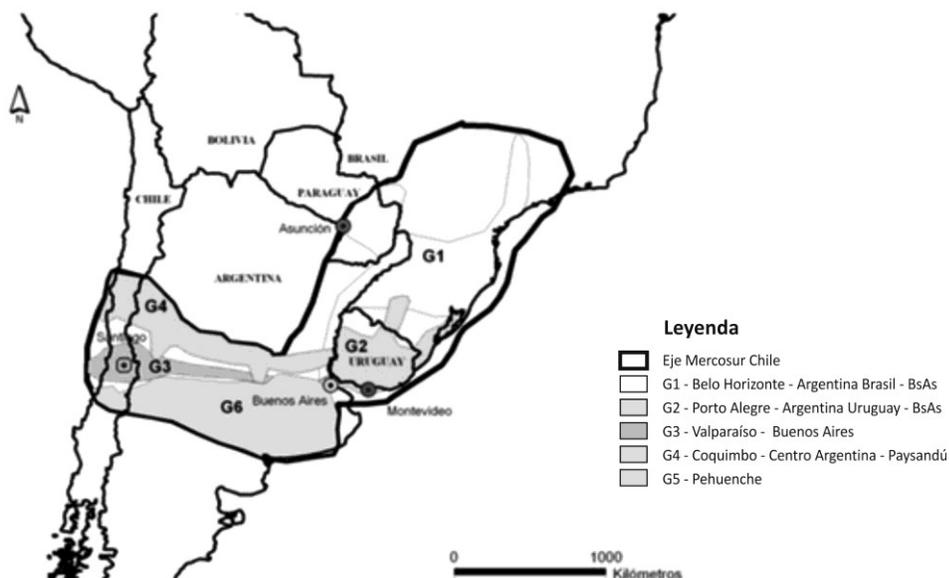
18 Fuente: [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org).

Los seis grupos que conforman este eje (Figura 3, página 70) son:

- G1 - Belo Horizonte - Frontera Argentina / Brasil - Buenos Aires
- G2 - Porto Alegre - Límite Argentina / Uruguay - Buenos Aires
- G3 - Valparaíso - Buenos Aires
- G4 - Coquimbo - Región Centro Argentina – Paysandú
- G5 - Grupo Energético
- G6 – Pehuenche

Entre las principales obras de infraestructura de transporte en la región, más allá de lo ferroviario, en el marco del G1 se planificó y construyó una autovía sobre la traza de la Ruta Nacional 14 (Argentina). Del presupuesto de 780 millones de dólares de Estados Unidos, el BID aportó 385 y el Estado argentino los restantes 395 millones. Esta ruta, llamada Ruta del MERCOSUR, es el principal trayecto terrestre entre Argentina y Brasil. Además, el G1 planificó un puente sobre el río Uruguay para mejorar la conexión ferroviaria entre estos países, además de la recuperación de la Ruta Br 290 entre las ciudades de Uruguayana y Porto Alegre. Esta ruta es paralela a las líneas ferroviarias de las provincias de Entre Ríos y Corrientes y del Estado de Río Grande do Sul. La gran inversión en infraestructura vial responde a la preponderancia de este modo de transporte por sobre el ferroviario.

Figura 3. Eje MERCOSUR-Chile y sus grupos.



Fuente: [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org) – consultado 02/06/2014

Uno de los proyectos más interesantes es el desarrollado por el Grupo G3 entre Valparaíso y Buenos Aires e implica la “construcción de un cruce ferroviario en la Cordillera de Los Andes, que una la ciudad de Luján de Cuyo, en la provincia de Mendoza con la V región chi-

lena. El objetivo de este proyecto es “facilitar el intercambio de bienes y servicios dentro del continente como de la región con el resto del mundo y aliviando el tráfico que circula por el Paso Cristo Redentor”. La justificación de IIRSA es el estado de saturación y las presiones existentes sobre el actual paso vial de Los Libertadores, el cual, dependiendo de la evolución del volumen del transporte, podría alcanzar su capacidad máxima para el tráfico de cargas en el año 2015<sup>19</sup>. El presupuesto es de 5100 millones de dólares, de los cuales sólo menciona aquellos que aportarían los capitales privados.

Incluso fue la Secretaría del MERCOSUR la cual -al momento de hacer referencia a las asimetrías de la integración- reforzó el rol de IIRSA por sobre su propia entidad, dándole a la iniciativa la significancia de ser responsable en la categorización de la infraestructura necesaria: “se priorizarían los proyectos de infraestructura que más aporten al proceso de integración, y para hacerlo se podrán tener en cuenta los proyectos individualizados en el marco del IIRSA”<sup>20</sup>. Es evidente que este cambio fue resultado de negociaciones internas que luego se plasmarían en decisiones institucionales.

En su breve historia, UNASUR se ha mostrado eficaz en responder a las importantes crisis en la región, mostrando un grado de concertación antes impensado. Pueden destacarse la crisis boliviana de 2008 y el motín en Ecuador en 2010. Sobre estos temas, un punto de inflexión fue la Cumbre de Costa do Sauipe, Brasil (2008), donde se aprobó el Estatuto para la creación del Consejo Sudamericano de Defensa. Desde su creación, se han confeccionado diversos Planes de Acción (2009-2010, 2010-2011, 2012-2013 y 2013-2104), estructurados uno y otro en los mismos cuatro ejes (i) políticas de defensa, (ii) cooperación militar y acciones humanitarias, (iii) industria y tecnología de defensa y (iv) formación y capacitación.

Paralelamente al Consejo Sudamericano de Defensa, **surgió el COSIPLAN como instancia de discusión política y estratégica, a través de la consulta, evaluación, cooperación, planificación y coordinación de esfuerzos y articulación de programas y proyectos para implementar la integración de la infraestructura regional de los países miembros de la UNASUR**<sup>21</sup>. Este fue creado en la Tercera Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de la UNASUR, celebrada en la ciudad de Quito el 28 de enero de 2009. Su estatuto y reglamento fueron aprobados por los ministros en la primera reunión ordinaria del COSIPLAN (Buenos Aires, diciembre de 2009) y ratificados posteriormente por la cuarta reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR (Georgetown, noviembre de 2010). **Este cambio institucional supuso la formalización del proyecto iniciado por IIRSA. La institucionalidad del COSIPLAN confirma el rumbo geopolítico de aquella reunión de Brasilia del 2000.** No es menor, entonces, remarcar los montos de las inversiones que se esperan para los proyectos de IIRSA-COSIPLAN (Tabla 1, página 73).

El avance en las políticas del COSIPLAN se profundizó en el marco de la Segunda Reunión Ministerial, celebrada en Brasilia el 30 de noviembre de 2011, donde, a través del

---

19 Proyecto ferroviario Los Andes (Chile) - Mendoza (Argentina) (Ferrocarril Trasandino Central) - código: mcc33 - [http://www.iirsa.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=283](http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=283)

20 Documento presentado por la Secretaría del MERCOSUR en el Foro de Reflexión “Un Nuevo Tratamiento de las Asimetrías en la Integración Sudamericana”, realizado en La Paz el 21 de octubre de 2005 [http://www.MERCOSUR.int/innovaportal/file/152/1/MERCOSUR\\_-\\_foro\\_de\\_la\\_paz.pdf](http://www.MERCOSUR.int/innovaportal/file/152/1/MERCOSUR_-_foro_de_la_paz.pdf) – consultado 10/11/2013

21 <http://www.unasursg.org/inicio/organizacion/consejos/cosiplan>

Acuerdo COSIPLAN 3/11, se creó el Grupo de Trabajo sobre Integración Ferroviaria Suramericana. El objetivo de este grupo fue, en principio, crear un Plan de Trabajo para el año 2013, y hacer un diagnóstico de las redes de infraestructura y analizar los proyectos de corredores ferroviarios bioceánicos y otros emprendimientos binacionales o multinacionales. Los temas trabajados en aquella primera reunión fueron:

(i) “Plan Socialista nacional de Desarrollo Ferroviario” por parte de Venezuela, (ii) “Más y mejores trenes – Cambiando la Matriz de América Latina y el Caribe”, documento elaborado para el BID (iii) estudios relacionados con el “Corredor Ferroviario Bioceánico y (iv) “Estudio de factibilidad para la Construcción del Sistema Ferroviario en Paraguay” por parte de la delegación de este país<sup>22</sup>.

Pero, por fuera de IIRSA, los gobiernos, organismos multilaterales y desde el sector privado, impulsan la creación de corredores bioceánicos cuyo objetivo es conectar ambos océanos y facilitar el comercio exterior. Para lograrlo necesitan, por un lado, una infraestructura de transporte que permita un tráfico fluido y, por el otro, legislación que permita atravesar las fronteras con la menor demora posible. Resulta interesante que, a pesar de este objetivo explicitado, pocas veces haya surgido la temática de la unificación de las trochas ferroviarias. La existencia de diferentes trochas entre los países (y dentro de un mismo país) complejiza el tráfico ferroviario, obligando a detenciones prolongadas para armar nuevos convoyes capaces de recorrer las vías de cada país<sup>23</sup>.

**Tabla 1. Grupos proyectos e inversión estimada por EID de IIRSA (en millones de US\$)**

EID	N° Grupos	N° Proyectos	Inversión Estimada
ANDINO	10	64	9.343,5
DE CAPRICORNIO	5	83	17.929,5
DE LA HIDROVÍA PARA-GUAY-PARANÁ	5	95	7.574,4
DEL AMAZONAS	8	82	25.070,2
DEL ESCUDO GUAYANÉS	4	20	4.581,3
DEL SUR	2	28	2.744,6
INTEROCEÁNICO CENTRAL	5	61	8.907,6
MERCOSUR-CHILE	6	123	54.608,3
PERÚ-BRASIL-BOLIVIA	3	25	32.131,9
TOTAL	47	531	163.324,5

Elaboración personal en base a datos de [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org). (2014)

22 [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/if\\_montevideo14\\_agenda.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/if_montevideo14_agenda.pdf)

23 En Brasil la trocha ferroviaria más utilizada es la métrica (1.000mm de ancho). En Argentina la métrica y la ancha (1.676 mm) son las más utilizadas, pero los ramales fronterizos con Brasil son de trocha standard (1.435mm) al igual que los ferrocarriles de Paraguay y Uruguay. En Chile la trocha ancha domina las zonas centrales y sur y la trocha métrica del centro hacia el norte. En Bolivia todo el tendido es de trocha métrica, facilitando las conexiones con Argentina y Chile. Fuente: <http://www.oas.org/dsd/publications/unit/oea18s/ch07.htm>

Durante la década de 1990, el auge del MERCOSUR motivó a actores privados a buscar participar en proyectos para crear corredores bioceánicos. El nuevo acuerdo regional garantizaba que las fronteras fuesen libres para bienes y servicios; los inversores privados, con acuerdo de los gobiernos, construirían la infraestructura. Por lo tanto, la necesidad de infraestructura para la circulación de bienes ha motivado cooperación y trabajo multilaterales y bilaterales entre los Estados y los capitales privados.

Los corredores implican, entonces, la existencia de negociaciones para homogeneizar normativas relativas al transporte y al comercio internacional. Para que los corredores funcionen como tales hace falta un sistema de transporte internacional sustentado en acuerdos, homogeneización de normas y prácticas nacionales armonizadas en un conjunto de países. A partir del MERCOSUR, los corredores bioceánicos como complementarios del proceso neoliberal y de la globalización económica se convirtieron en un elemento clave para el posicionamiento geopolítico de la región. Estos corredores se analizan desde tres perspectivas siguiendo el análisis de Luis Inostroza Fernández y Augusto Bolívar Espinoza (2004):

- Usos del espacio: la infraestructura a construir precisa de grandes inversiones, por lo tanto, se involucran capitales privados o multilaterales en la planificación. Además, las cuestiones ambientales juegan un rol determinante a la hora de decidir una ruta para la infraestructura bioceánica. Por ejemplo, un túnel bajo la cordillera de los Andes implica necesariamente costos ambientales.
- Funcionalidad y multimodalidad: se refiere a las políticas complementarias de transporte. Para lograr eficiencia en estos corredores, hacen falta que entre camiones, trenes y barcos coordinen actividades.
- Políticas subregionales: son las que deberían ser consensuadas entre los Estados nacionales con aquellas entidades provinciales/estadales y municipales para la construcción de infraestructura.
- Con anterioridad, en el ámbito del MERCOSUR y junto al gobierno de Chile se firmó el Protocolo sobre Integración Física del Acuerdo de Complementación Económica MERCOSUR – Chile (1996). En su primer artículo menciona:

las Partes Contratantes reafirman la voluntad política de integrar físicamente sus territorios para facilitar el tránsito y el intercambio comercial recíproco y hacia terceros países mediante el establecimiento y desarrollo de vinculaciones terrestres<sup>24</sup>, fluviales, lacustres, marítimas y aéreas<sup>25</sup>.

Entonces, encontramos un caso de corredor bioceánico impulsado desde la institución regional y en acuerdo con un Estado. Pero también los hay impulsados íntegramente desde el sector privado, como es el caso del proyecto de corredor bioceánico ferroviario “Bioceánico Aconcagua”. Este proyecto, impulsado por empresas privadas, busca desarrollar un sistema de transporte y logística integrado que vincule de manera eficaz Buenos Aires (Argentina) con Valparaíso / San Antonio / Ventanas (Chile). Las empresas que conforman el Consorcio Internacional que impulsa el proyecto son: Corporación América de Argentina, Empresas Navieras S.A. de Chile, Mitsubishi Corporation de Japón, Geodata de Italia y Contreras Hermanos, también de Argentina. Este proyecto cuenta con el apoyo del gobierno de Argentina quien, a través de la Secretaría de Transporte, expresa que la iniciativa del Corredor Bioceá-

24 Dentro de las cuales se incluye el ferrocarril

25 [http://www.legisrn.gov.ar/interlagos/docs/paso\\_samore.pdf](http://www.legisrn.gov.ar/interlagos/docs/paso_samore.pdf)

nico Aconcagua tiene como objetivo principal resolver la saturación de la capacidad de transporte del cruce vial "Cristo Redentor", mediante el diseño final, construcción, operación, explotación y mantenimiento de un servicio de transporte ferroviario de cargas y de pasajeros que vincule a ambos países desde Luján de Cuyo, Mendoza (Argentina), hasta Los Andes (Chile). Este proyecto involucra, en términos generales los 204 kilómetros entre ambas ciudades y un túnel de baja altura de 52 kilómetros, desde Saladillo (Chile), a 1.545 metros sobre el nivel del mar, hasta Punta de Vacas (Argentina), a 2.440 metros sobre el nivel del mar<sup>26 27</sup>.

El avance del proceso de integración regional del MERCOSUR, el desarrollo de IIRSA y su posterior incorporación a la UNASUR ponen de manifiesto el interés político de los gobernantes de la región por la infraestructura. Entre las principales problemáticas sobre esta cuestión se encuentran el transporte y también los pasos de frontera. Madeleine Boudoux d'Hautefeuille (2010) retoma una interesante frase de Michel Foucher en relación a las fronteras africanas: "las fronteras pueden traer más problemas por lo que ellas reagrupan que por lo que separan" (1991: 217). La construcción de infraestructura regional involucra no solamente a los Estados, sino también a instituciones como IIRSA y sus financistas y a otros actores privados. Estos actores y sus intereses dan lugar a un juego geopolítico sobre el sentido de la infraestructura y, por lo tanto, del uso de los territorios.

En los últimos años se han realizado diversos informes sobre proyectos ferroviarios en América del Sur. Remarcamos también la participación del Banco Mundial en las reuniones del grupo ferroviario del COSIPLAN. Esta participación muestra una continuidad con aquellas perspectivas desarrolladas por el BID desde la década de 1960 y su involucramiento en la planificación regional y la necesidad de una infraestructura adecuada a los mercados mundiales. Un avance interesante en materia de integración es la búsqueda por unificar la información. En el caso ferroviario, se refiere a la existencia de Sistemas de Información Geográficos que sean compatibles entre todos los países. Para esto, la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles ha cooperado con el COSIPLAN en el desarrollo de un único mapa ferroviario en la región.

En 2014, en la X Reunión del Comité Coordinador del COSIPLAN se expresó claramente que el principal proyecto ferroviario para la región es el bioceánico Antofagasta-Paranaguá dentro del subgrupo del Corredor Bioceánico Central del Eje de Capricornio. Esto muestra también un alejamiento del Eje MERCOSUR-Chile que en años anteriores se había ubicado como el preponderante. No contamos con elementos suficientes que justifiquen esta decisión, aunque suponemos que la existencia de una misma trocha ferroviaria en el norte de Chile y Argentina así como Brasil dejaría únicamente los trechos en Bolivia y Paraguay para readecuar, reduciendo considerablemente los costos de construcción.

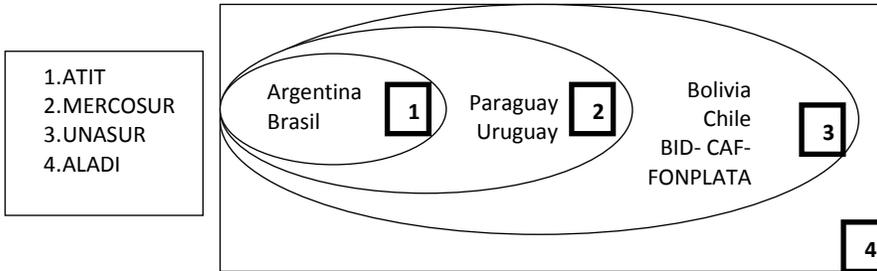
Un año después, en junio de 2015, tuvo lugar la 2ª Reunión del Subgrupo de Trabajo del Corredor Bioceánico Antofagasta-Paranaguá, con representantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay y también del BID, la CAF y el FONPLATA. Es interesante que en aquella ocasión la delegación de Brasil haya mencionado que el marco regulatorio concerniente a los aspectos del comercio ferroviario estaban siendo tratados en el Subgrupo de Trabajo nº5 del MERCOSUR sobre la base de normativas del Acuerdo de Transporte Internacional terrestre

---

26 [http://www.transporte.gob.ar/content/acciones\\_elcorredorbiocenic\\_1313783614/](http://www.transporte.gob.ar/content/acciones_elcorredorbiocenic_1313783614/)

27 CORREDOR ACONCAGUA

suscripto entre Argentina y Brasil y el cual sería tratado en el marco de la ALADI. Encontramos entonces una superposición de 4 niveles. El ATIT de carácter bilateral, el MERCOSUR, la UNASUR y la ALADI. Es entonces válido cuestionarse, retomando a Malamud y Giardini (2012), por los resultados esperables en materia de integración cuando cuatro burocracias y normativas coexisten entre sí.



## ■ Conclusiones

El proyecto de IIRSA resulta interesante y a su vez polémico, ya que involucra a organismos multilaterales de crédito, Estados nacionales y empresarios. Las visiones de desarrollo y productividad en las cuales cada país decide embarcarse implican una necesidad de articulación y adaptación territorial. La infraestructura cobra un valor político fundamental en tanto es recurso obligatorio para el establecimiento de un patrón productivo. El desarrollo institucional del MERCOSUR y de la UNASUR, así como los posicionamientos de Argentina y Brasil, acompañaron la perspectiva de una infraestructura regional a favor de los mercados internacionales y, por lo tanto, como “abaratadoras” de los costos de exportación. La perspectiva geopolítica es fundamental para alejarse de estudios tradicionales de relaciones internacionales donde las variables territoriales así como los intereses y perspectiva de poder de los actores son dejadas de lado en pos de análisis generalistas sobre los supuestos beneficios de “más infraestructura”. La perspectiva geopolítica-multiescalar nos ha permitido también focalizar en los diversos sentidos que la infraestructura cobra y su vínculo con los territorios. La integración física y los actores sociales, políticos y económicos, dejan así una esfera del “meta-debate”, alejado del espacio, para anclarse a través de la infraestructura en procesos políticos cuyos efectos atraviesan las sociedades locales y nacionales.

A lo largo del recorrido institucional y sobre los actores involucrados, notamos que, en las cuestiones de infraestructura, los Estados han profundizado un modelo de integración intergubernamental. Es decir, coexisten los representantes de estos Estados en las instituciones y nunca existió una voz propia de la integración regional por sobre la voluntad de quienes conforman las estructuras políticas. El MERCOSUR intentó durante sus primeros años desarrollar un pensamiento propio en el caso del transporte y más específicamente del ferroviario, sin embargo, las ideas que circularon durante los primeros años fueron subsumidas al proyecto IIRSA.

Advertimos que la separación en el ámbito del MERCOSUR del tratamiento de los temas de infraestructura (en la REII) de los de transportes del SGT5 en el año 2000 fue el momento clave en el cual, sobre la base de la posición brasileña, la región adoptó una política de infraestructura donde la planificación territorial comenzó a estar digitada y no única-

mente desde los Estados, sino desde los intereses de actores supranacionales y también de capitales privados que comenzaron a ser mucho más fuertes y tenidos en consideración. En el análisis sobre los Ejes de Inversión y Desarrollo de IIRSA advertimos que, a pesar de sus dichos, el resultado de la infraestructura y sobre todo los actores que la acompañan, no significan un vínculo directo hacia un desarrollo más equitativo y justo para la región. En el modelo IIRSA, los territorios se adaptan a las necesidades del comercio internacional y, en un contexto de precios altos para las *commodities*, lleva a una repetición del modelo de desarrollo del siglo XIX, centrado en la exportación de productos primarios a cambio de inversiones y manufacturas.

Uno de los puntos clave de este trabajo fue analizar las políticas de infraestructura ferroviaria promovidas por los Estados y su relación con los lineamientos propuestos por actores transnacionales como el MERCOSUR e IIRSA. Sobre este punto encontramos que el MERCOSUR no logró desarrollar grandes políticas de infraestructura ferroviaria desde su creación. El surgimiento de la iniciativa IIRSA puso de manifiesto el interés de los Estados sobre los territorios (principalmente de Brasil y, secundariamente, de Argentina -como socio-) para promover un modelo de desarrollo económico sostenido por la exportación de *commodities* y el rol que la infraestructura debe jugar para sustentar un modelo de desarrollo económico extractivista. Entonces, es válido cuestionar el sentido del paso de IIRSA al COSIPLAN en el marco de la UNASUR. Este proyecto político de gran validez y reconocimiento por parte de los Estados, corre el riesgo de, en su faceta vinculada con la infraestructura, cooperar en mantener a la región en un lugar secundario dentro del contexto internacional, facilitando la exportación de materias primas y replicando, de algún modo, lo que fueron las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX.

## ▪ Bibliografía

- Achkar, Marcel y Domínguez, Ana (coord.) (2006), *IIRSA. Otro paso en la explotación de los pueblos y territorios sudamericanos*, Montevideo: Fundación Heinrich Böll.
- Agnew, John (2005), *Geopolítica. Una re-visión de la política internacional*, Madrid: Trama Editorial.
- Almeida, Paulo Roberto de (2004), "Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 47, n° 1, pp. 162-184.
- Benedetti, Alejandro (2011), "Lugares de frontera y movilidades comerciales en el sur sudamericano. Una aproximación multiescalar", en Costa, E. A; Costa, G. V. L.; Oliveira, M. A. M. (ed.), *Fronteiras em foco*, Campo Grande: Editora da UFMS, pp. 33-56.
- BID-INTAL (1981), *Argentina-Brasil: la potencialidad de la cooperación bilateral*, Buenos Aires: BID.
- Borges, Fábio (2011), "O papel do Brasil na integração Sul-americana nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio 'Lula' da Silva (2003-2010): um balanço comparativo", *Geopolítica(s). Revista de estudos sobre espaço y poder*, v.2, t.1, pp. 209-231.

- Boudoux d'Hautefeuille, Madeleine (2010), « La frontière et ses échelles : les enjeux d'un pont transfrontalier entre la Guyane française et le Brésil », *Cybergeo. Revue Européenne de Géographie*. Disponible en: <https://cybergeo.revues.org/23405>
- CAF (2004), Rieles con futuro. Desafíos para los Ferrocarriles de América del Sur, Caracas: CAF.
- CAF (2010), Acción de la CAF en la infraestructura sostenible de Suramérica, Caracas: CAF.
- Cervo, Amado Luis (2008), *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*, São Paulo: Saraiva.
- Ciccolella, Pablo (2006), "Economía y espacio: ejes de discusión para un desarrollo territorial más allá de la globalización", *Párrafos Geográficos*, v.5, n°1, pp. 1-26.
- Fernández, Wilson (2011), "IIRSA: desafíos y oportunidades de un megaproyecto", en Cienfuegos Mateo, M., *Los Cambios en la infraestructura regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad en el MERCOSUR*, Córdoba: Lerner Editora.
- FONPLATA (2013), Una nueva Visión para profundizar el progreso y la integración en nuestra Región. Disponible en: <http://www.fonplata.org/index.php/comunicaciones/publicaciones/item/109-una-nueva-vision-para-profundizar-el-progreso-y-la-integracion-en-nuestra-region>
- Foucher, Michel (1991), *Fronts et Frontières. Un tour du monde géopolitique*, Paris: Fayard.
- Freitas Couto, Leandro (2010), "Política externa brasileira para a América do Sul. As diferenças entre Cardoso e Lula", *Civitas*, v. 10, n° 1, pp. 23-44.
- Giacalone, Rita (2009), "La iniciativa para la integración de infraestructura sudamericana (IIRSA) desde la perspectiva de la nueva geografía económica, *Aportes para la Integración Latinoamericana*, año XV, n° 21, pp. 30-55.
- Giacalone, Rita (2011), "Iniciativa IIRSA y Gobernabilidad en MERCOSUR", en Cienfuegos Mateo, M. (ed.), *Los cambios en la infraestructura regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad en el MERCOSUR*, Córdoba: Lerner Editora, pp. 29-50.
- Giblin, Béatrice (2005), *Nouvelle géopolitique des régions françaises*, Paris: Ed. Fayard.
- Hooghe, Lisbeth y Marks, Gary (2003), "Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance", *American Political Science Review*, v.97, n° 2, pp. 233-243.
- IIRSA (2014), Acta de la X reunión del Comité Coordinador del COSIPLAN. Disponible en: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?id=262>
- Inostroza Fernández, Luis y Bolívar Espinoza, Augusto (2004), "Corredores bioceánicos: territorios, políticas y estrategias de integración subregional", *Análisis Económico*, v. 191, n° 41, pp. 157-174.
- Malamud, Andrés y Gardini, Gian Luca (2012), "Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons", *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, v. 47, n°1, pp. 116-133.

- Malamud, Andrés y Schmitter, Philippe (2006), "La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR", *Desarrollo Económico*, v. 46, n° 181, pp. 3-31.
- Mellado, Noemí y Ali, María Luciana (2011), "Infraestructura y gobernabilidad en el MERCOSUR", en Cienfuegos Mateo, M. (ed.), *Los Cambios en la infraestructura regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad en el MERCOSUR*, Córdoba: Lerner Editora, pp. 51-90.
- Ó'Tuathail, Géaroid (1996), *Critical Geopolitics*, Minneapolis: University of Minnesota.
- Pecequilo, Cristina (2008), "A política externa do brasil no século 21: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical", *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, n° 2, pp. 136-156.
- Perrotta, Daniela (2013), "La vieja nueva agenda de la educación en el MERCOSUR", *Densidades*, n° 13, pp. 43-76.
- Rascovan, Alejandro (2010), "Infraestructuras estratégicas para la integración regional. El caso del Ferrocarril ex General Urquiza", XXX° Encuentro de Geohistoria Regional. Instituto de Investigaciones Geohistóricas, CONICET.
- Rascovan, Alejandro (2013), "Transporte e infraestructura en el Mercosur. Análisis comparativo del Subgrupo de Trabajo N°5, la Reunión Especializada de Infraestructura de la Integración (REII) y la Iniciativa para la Infraestructura Regional Suramericana IIR-SA", XI Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis. Paraná, Entre Ríos.
- Rascovan, Alejandro (2014), MERCOSUR, integración regional y dinámicas transfronterizas: el caso del ferrocarril internacional en la frontera argentino-brasileña, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Sociales, UBA-EHESS, Paris.
- Sack, Robert D. (1986), "Human Territoriality: A Theory", *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 73, n°1, pp. 55-74.
- Santos, Milton (1996), *A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razao e emoção*, São Paulo: HUCITEC.
- Sassen, Saskia (2003), *Los espectros de la globalización*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Sassen, Saskia (2010), "A Savage Sorting of Winners and Losers: Contemporary Versions of Primitive Accumulation", *Globalizations*, v. 7, n° 1, pp. 23-50.
- Schweitzer, Mariana (2002), "El sistema de transporte en el Cono Sur: los nuevos proyectos", *Estudios Fronterizos*, v. 3, n° 6, pp.89-121.
- Smith, Adrian (2007), "Emerging in Between: The Multi-level Governance of Renewable Energy in the English Regions", University of Sussex Electronic Working Paper 59. Disponible en: [www.sussex.ac.uk/spru](http://www.sussex.ac.uk/spru)
- Subra, Phillipe (2007), *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Paris: Armand Colin.

- Svampa, Maristella (2007), *Movimientos sociales y escenario político: las nuevas inflexiones del paradigma neoliberal en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.
- Swyngedouw, Erik (2003), "Globalisation or 'Glocalisation'? Networks, Territories and Re-scaling", *Cambridge Review of International Affairs*, v.17, t.11, pp. 25-48.
- Taylor, Peter y Flint, Colin (2002), *Geografía política. Economía-mundo, Estado-Nación y localidad*, Madrid: Trama Editorial.
- Vaz, Alcides (2004), "Brazilian Foreign Policy under Lula: Change or Continuity?", *FES Briefing Paper*.
- Veltz, Pierre (2005), *Mondialisation, villes et territoires*, Paris: L'Économie d'Archipel, Presses Universitaires de France.
- Velut, Sébastien (2009), « Argentine – Chili : Une si longue frontière », *Confins*, n°7. Disponible en : <https://confins.revues.org/6095>
- Wallerstein, Immanuel (2005), *Análisis de Sistemas-Mundo. Una introducción*, México D.F.: Siglo XXI Editores.

# La situación de la cooperación energética entre Argentina y Brasil en el área de la energía renovable: ¿Integración, difusión o fragmentación?

The Situation of the Energetic Cooperation between Argentina and Brazil in the Realm of the Renewable Energy: Integration, Diffusion or Fragmentation?<sup>1</sup>

Alexander Freier<sup>2</sup>

**Resumen:** La integración ha sido desafiada por las diversas realidades socioeconómicas y las variadas percepciones políticas de los Estados miembros de los bloques regionales. En ese sentido, el Mercosur ha sido considerado como un ejemplo de organización regional fragmentada y poco eficiente. En el campo de la energía, considerado fundamental para el crecimiento económico y el desarrollo social, los acuerdos para coordinar los procesos de integración han demostrado ser particularmente difíciles de lograr. Por ello, este artículo se focaliza en los dos Estados política y económicamente más influyentes del Mercosur –Argentina y Brasil– y analiza la situación de su cooperación energética, a fin de determinar si existe integración, difusión o fragmentación de políticas y normas sobre energía renovable.

**Abstract:** Integration has been challenged due to diverging socioeconomic realities and varying political perceptions of the regional blocks' member states. This way, Mercosur has been considered a prime example of a fragmented and poorly effective regional organization. In the field of energy, considered as the underlying basis for economic growth and social development, agreements on approaches to coordinate integration processes have shown to be of particular difficulty. This paper analyses Mercosur's politically and economically most influential member states, Brazil and Argentina, and explores the regional organization's importance in the coordination and harmonization of renewable energy policies. It seeks to answer whether the approaches of integration, diffusion or fragmentation best describe the current state of development.

**Palabras clave:** Energía Renovable - Integración Regional - Política Energética - Mercosur - Difusión

**Keywords:** Renewable Energy - Regional Integration - Energy Policy - Mercosur - Diffusion

---

<sup>1</sup> Recibido: 08/12/2015 – Aceptado: 13/09/2016

<sup>2</sup> Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Leipzig, Doctor en Estudios Globales, Universidad de Leipzig. Becario Post-doctoral Conicet-Universidad Católica de Córdoba.

## ▪ Introducción

En el contexto mundial actual, signado por la creciente interdependencia entre las naciones, ha surgido la necesidad de desarrollar estrategias de cooperación bilateral, regional e internacional en las diversas áreas de la sociedad, la política y la economía, con el fin de fortalecer a los Estados y ayudarlos a adaptarse a las cambiantes condiciones impuestas por los procesos de globalización.

Las estrategias comunes también se han manifestado en el campo de la energía, ya que el denominado ‘trilema energético mundial’ -que refiere al triple desafío que enfrentan los Estados en la provisión de energía, esto es, que el suministro sea competitivo, universal y evite el daño medioambiental (Camacho Parejo, 2012) – coloca al Estado-nación en una situación en la cual una de las principales áreas de la política, la soberanía energética, demanda cada vez mayor cooperación internacional. En ese sentido, la idea de una gobernanza energética global busca subrayar la importancia de la coordinación internacional y la construcción de instituciones para hacer frente a los desafíos energéticos globales (Goldthau y Witte, 2010).

Sin embargo, el análisis del comportamiento estatal en el área de la energía es aún un tema poco explorado desde la teoría de las relaciones internacionales. Por lo tanto, tomando como caso de estudio al Mercosur, este trabajo analiza la situación de la cooperación energética en materia de recursos renovables entre las economías más grandes del bloque, Argentina y Brasil.

Tradicionalmente, el interrogante sobre la cooperación se ha resuelto de dos maneras: ya sea afirmando la existencia de un proceso de integración regional por medio del cual los distintos Estados pasan a ser parte de un único sistema coherente (Deutsch, 1988); o reconociendo la fragmentación política y legal, producto del fracaso de las estrategias de cooperación. Sin embargo, existe una tercera posición de análisis: los procesos de difusión.

El desafío, desde el punto de vista teórico, parece ser la explicación de cómo los Estados adaptan sus políticas si no existe cooperación directa a nivel bilateral o multilateral; y la respuesta puede encontrarse aplicando el enfoque denominado “difusión” (Checkel 2008, Shipan y Volden 2008; Shipan y Volden, 2012). Este último refiere a

un proceso por el cual la información sobre innovaciones políticas o normativas es comunicada en el sistema internacional y esas políticas son luego adoptadas voluntaria y unilateralmente por un creciente número de Estados a lo largo del tiempo. La difusión se refiere a la propagación internacional de flujos de innovación política más que a presión política o a decisiones colectivas dentro de las instituciones. A nivel micro, los procesos de difusión involucran mecanismos de aprendizaje político, copia, emulación mimética y competencia política y económica (Busch y Jörgens 2012:70).

Esta perspectiva se distingue claramente de la coerción y la integración, dado su carácter descentralizado, autónomo y principalmente voluntario en el proceso de adaptación y modificación, así como también de ignorancia de las políticas existentes en otras partes del mundo (Busch y Jörgens, 2012).

Este artículo ofrecerá un análisis sobre el estado de la cooperación energética entre Argentina y Brasil a fin de determinar si existe integración, difusión o fragmentación de las políticas y normas sobre energía renovable en el interior del bloque regional.

## ▪ El concepto de región.

Antes de ingresar propiamente al tema de este trabajo (la integración energética renovable a nivel regional), vale aclarar que el concepto de región utilizado en el artículo debe ser entendido de forma multidimensional, basado en la idea de una geografía política consistente, primordialmente, en Estados independientes y soberanos que coexisten con otros actores que influyen las relaciones a nivel internacional. En tal sentido, la región implica una superposición de dos tipos diferentes de relaciones: por un lado, los procesos de decisión política gubernamentales o domésticos, y, por otro lado, las relaciones que surgen a nivel intergubernamental. En esa lógica, el concepto aplicado asume que los Estados son los principales actores del Mercosur, pero también reconoce que existe un nivel regional institucionalizado capaz de influenciar las decisiones de los gobiernos nacionales.

En materia de política energética —como en muchas otras áreas—, el Mercosur representa un intento por parte de los Estados-miembro de armonizar colectivamente las legislaciones y políticas nacionales, no obstante lo cual son los actores estatales los que lideran el proceso.

La desigual geografía histórica, resultante de diferentes patrones inmigratorios y composiciones étnicas, así como las disímiles condiciones climáticas, geográficas y topográficas, han llevado a diferentes usos de las fuentes de energía en los Estados parte del Mercosur. En este contexto, las instituciones regionales asumen el rol de potenciales armonizadores para lograr la aproximación normativa.

Por ello, el concepto de región involucra la relación dialéctica entre Mercosur y los Estados parte, y el análisis de la cooperación regional en materia energética demanda el análisis de los procesos políticos internos e intergubernamentales.

Teniendo en cuenta lo antes expresado, si bien el Mercosur se compone actualmente de cinco Estados, el análisis de la cooperación energética se enfocará particularmente en la relación entre Argentina y Brasil como subconjunto regional. Ello es así debido a que el binomio representa un caso muy interesante en sí mismo, atento que se trata de los dos socios fundadores del bloque con mayor tamaño y poder económico, con una gran riqueza en recursos naturales renovables y no renovables, con diferentes ideas sobre política energética y con capacidad suficiente para influir en la acción colectiva.

## ▪ La importancia de la seguridad energética.

La energía se encuentra en la base del desarrollo económico y social de los Estados y las regiones, por lo que asegurar su adecuada provisión representa un aspecto clave de la política exterior. En esa línea, el concepto de seguridad energética hace referencia al acceso por parte de los Estados a la energía de forma segura, confiable y económica (Yergin, 2006).

La teoría de las Relaciones Internacionales ha reconocido la importancia de los recursos energéticos en la economía política internacional, así como su instrumentalización de acuerdo a los intereses nacionales (Hadfield, 2007). Por ejemplo, los recursos naturales tales como el carbón y, a partir del siglo XX, el petróleo han adquirido una importancia trascendental (Yergin, 1991).

Sin embargo, desde un punto de vista económico, la percepción de un gobierno sobre el riesgo de escasez energética o insuficiencia del abastecimiento puede variar debido a causas técnicas, humanas y naturales. De acuerdo a las estadísticas 2011 de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), las seis mayores reservas probadas se ubican en países localizados fuera del mundo occidental, caracterizados por su inestabilidad política o la hostilidad hacia los intereses europeos y norteamericanos.

Pero inclusive países ricos en petróleo, caracterizados por ser regímenes democráticos relativamente estables y por mostrar una tendencia a las políticas de mercado abierto, no siempre tienen acceso a gas y petróleo barato para satisfacer la demanda interna de energía. Por ejemplo, los mayores yacimientos de petróleo *offshore* de Brasil, descubiertos en 2006, se encuentran en capas pre-salinas. Así, aunque de alta calidad, se estima que es necesario invertir al menos 174 mil millones de dólares en un período de 35 años (Fick, 2013) para poder extraer ese petróleo. Más aún, la mayoría de las reservas actuales de petróleo existen en formas no-líquidas, tales como *shale oil* y *shale gas*. Otros métodos de extracción, tales como la fractura hidráulica (*fracking*) son cuestionables desde el punto de vista medioambiental por lo que son capaces de generar oposición política y social (Shulten, 2013). Como señala Michael Bradshaw, los procesos de globalización han conducido a un “dilema energético global” que resalta el elemento geopolítico, vinculando la ecológicamente no sustentable continuidad del sistema mundial de energía basado en hidrocarburos con el factor costos y el cambio climático. El llamado a realizar cambios en la provisión primaria de energía está acompañado por ideas sobre diferenciación de la geografía humana (Bradshaw 2010).

Jonathan Elkind, a su turno, señala que a las consideraciones de Daniel Yergin sobre seguridad energética se debe agregar el elemento “sustentabilidad” (Elkind 2009: 122; Freier 2014a; Freier 2014b). El autor hace referencia a la protección medioambiental como parte componente del concepto de seguridad energética, por lo cual a los enfoques tradicionales relativos al gas y al petróleo se deben agregar estrategias que posibiliten la reducción del dióxido de carbono y los gases de efecto invernadero. De acuerdo a esta definición, los países que tienen oportunidades para generar energía a partir de fuentes renovables no sólo son capaces de asegurar la provisión de energía necesaria para sustentar el crecimiento económico y el desarrollo humano, sino que también, dependiendo de su voluntad de invertir en infraestructura, son capaces de cambiar su posición geopolítica y su influencia global.

## ▪ El contexto energético regional

El proceso de cooperación política, económica y social institucionalizada que tuvo lugar en el cono sur de América Latina y resultó en el surgimiento del Mercosur, se inició con el acercamiento entre Argentina y Brasil durante las décadas de 1980 y 1990, poco después incluyó a Uruguay y Paraguay, y más recientemente alcanzó también a Venezuela. Dicho proceso fue motivado por diferentes factores coyunturales, pero uno de los pilares más importantes detrás del proyecto de unidad regional fue, sin dudas, el control de los recursos energéticos.

Vale recordar aquí, antes de continuar con el desarrollo, que si bien el Mercosur se compone actualmente de cinco Estados, el análisis de la cooperación energética se enfoca particularmente en la relación entre Argentina y Brasil, por los motivos expuestos más arriba.

Explica Burr que antes de ser parte del Mercosur, Argentina y Brasil estuvieron distanciados por una historia de rivalidades (Burr, citado por Hurrell 1998: 230) que giraban en torno a tres principales conflictos: la competencia por extender su influencia a los Estados vecinos, el control del Río Paraná y su potencial hidroeléctrico, y el control de la tecnología nuclear (Hurrell, 1998). Roberto Bouzas y José María Fanelli también agregan, como motivos de rivalidad, los problemas limítrofes y las diferentes posiciones asumidas durante las dos Guerras Mundiales (Bouzas y Fanelli, 2001). Como puede observarse, de los conflictos señalados, dos de ellos giran en torno al control de los recursos energéticos.

Hacia fines de la década de 1970 comenzaron a vislumbrarse los primeros intentos de cooperación en el cono sur, los cuales se manifestaron a través de Acuerdos vinculados a la energía y el medioambiente. Concretamente, se destacan el Pacto Amazónico, impulsado por Brasil y firmado en 1978 con el fin de promover el desarrollo integrado de la Cuenca del Amazonas; las negociaciones iniciadas en 1977 entre Argentina, Brasil y Paraguay para el desarrollo de las Represas de Itaipú (Brasil/Paraguay) y Corpus (Argentina/Paraguay); y diversos acuerdos en materia nuclear firmados entre Argentina y Brasil en 1981 (Bompadre, 2000).

El mayor nivel de acercamiento se logró luego del restablecimiento democrático que tuvo lugar en 1983 en Argentina y en 1985 en Brasil. En ese momento, ambos Estados enfrentaban similares desafíos coyunturales (Machinandiarena, 2006), por lo que el avance del proceso de integración regional estuvo basado en necesidades políticas y económicas (Lavagna, 1998), una de las cuales era, indiscutiblemente, la seguridad energética. Por ello, entre los varios acuerdos que firmaron los presidentes de Argentina y Brasil, Raúl Alfonsín y José Sarney, en la segunda mitad de la década de 1980, se incluyen diversas Declaraciones (Foz de Iguazú, en 1985; Brasilia, en 1986; Viedma, en 1987; Iperó y Ezeiza, en 1988) que

tuvieron como eje central las siguientes ideas: el compromiso de Argentina y Brasil con el desarrollo exclusivamente pacífico de la energía nuclear; el propósito de cooperar estrechamente en todas sus aplicaciones en beneficio de ambos pueblos; la voluntad de extender dichos beneficios a otros países latinoamericanos; y el deseo de cooperar y coordinar en materia de política nuclear externa para, entre otros motivos, enfrentar en mejores condiciones las crecientes dificultades en la obtención de tecnología nuclear en el mercado internacional (Bompadre 2000: 57).

Con esos antecedentes, el 26 de marzo de 1991, los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el Tratado de Asunción para crear el Mercado Común del Sur (Mercosur), que tuvo como objetivo promover una integración política y económica más profunda entre los países de la región. Aunque el Mercosur fue pensado como un proyecto económico y comercial, desde el inicio estuvo claro para sus impulsores que debía tratarse de un mecanismo para lograr el “desarrollo económico con justicia social”<sup>3</sup>. Así, puede decirse que, más allá de perseguir el éxito comercial, el proyecto Mercosur ha estado orientado a lograr el bienestar general de sus pueblos, el cual se relaciona no sólo con el crecimiento

---

<sup>3</sup> De conformidad con lo establecido en el primer párrafo del Preámbulo del Tratado de Asunción de 1991, constitutivo del Mercado Común del Sur (Mercosur). Disponible en: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC\\_1991\\_TRATADO\\_ES\\_Asuncion.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf), consultado el 01/03/2016.

económico, sino también con la promoción de áreas claves de la política, tales como derechos humanos, desarrollo social, protección medioambiental y seguridad energética.

En el nuevo contexto político determinado por el Mercosur, Argentina y Brasil adoptaron diferentes posicionamientos frente a la situación energética interna, lo que ha sido proyectado a la esfera regional.

Brasil mostró desde el inicio del proyecto regional un crecimiento sustancial en su economía, lo cual ha repercutido en una mayor demanda de energía y lo ha posicionado como el tercer mayor consumidor de energía de América y el octavo mayor del mundo, al punto que su demanda ha sido mayor que su producción en materia de combustibles fósiles (EIA, 2014). Sin embargo, el elevado costo para la industria nacional – aproximadamente un 134% mayor que el promedio del BRICS<sup>4</sup> (Germany Trade & Invest, 2012) –, ha afectado su posición competitiva en la economía global y ha contribuido al crecimiento económico más lento que se ha venido observando en los últimos años, desaceleración que ha afectado al rendimiento de sus vecinos. A ello se sumó, a partir de 2014, el escándalo de Petrobras que intensificó la recesión por la pérdida de confianza de los inversionistas (Freier, 2016). En ese contexto, el incremento de los renovables ha sido considerado una alternativa valiosa a fin de satisfacer la demanda y, al mismo tiempo, reducir los costos de la energía.

Argentina, por su parte, mostró un gran crecimiento luego de la crisis de 2001, representando el segundo mayor consumidor de energía de Sudamérica, luego de Brasil (EIA, 2015), pero el problema de su deuda externa la mantuvo marginada del mercado financiero mundial hasta 2016. Aunque el Estado tiene condiciones naturales muy favorables en el área de la energía renovable y un amplio mercado para inversiones, las políticas económicas implementadas durante la última década, las restricciones para el acceso a divisas extranjeras, la limitación de las posibilidades de las empresas para transferir sus ganancias al exterior, y la inflación, han sido los principales factores que han incrementado los riesgos políticos y de inversión en el Estado. Asimismo, la renacionalización parcial de YPF, justificada con el argumento de bajas tasas de extracción de petróleo debidas a la falta de inversión por parte de Repsol (accionista mayoritaria de origen español) fue criticada internacionalmente, causando temor sobre la seguridad jurídica del país (Smink, 2013).

Dentro de este cuadro de circunstancias, la actividad macroeconómica de ambos Estados los influencia recíprocamente y, por tanto, los análisis sobre el funcionamiento de Mercosur deben prestar especial atención a la calidad de las relaciones políticas y económicas entre ellos. Así, el éxito internacional de Argentina y Brasil y su proyección en la región Mercosur depende de la cooperación interregional y del desarrollo de una estrategia conjunta para el abastecimiento y la seguridad energética como motor de la economía.

### **La importancia de las fuentes renovables en las matrices energéticas nacionales**

Las matrices energéticas de Argentina y Brasil se componen de un alto porcentaje de fuentes no renovables, no obstante lo cual, ambos tienen gran potencial para generar energía a partir de fuentes renovables (Freier, 2014a).

---

<sup>4</sup> De acuerdo a un informe de Germany Trade & Invest de 2012, "Brasiliens teure Energie belastet die Wirtschaft". Disponible en: <http://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/maerkte,did=578356.html>, consultado el 01/03/2016.

En cuanto al petróleo y al gas, dichas fuentes son muy significativas en ambos Estados. En Brasil, la oferta interna de energía se compone de aproximadamente 37,3% de petróleo y 13,7% de gas<sup>5</sup>, y el descubrimiento en 2007 de la primera reserva petrolífera “supergigante” –superior a 10 mil millones de barriles- colocó a esta nación entre los principales productores de energía del mundo. Los yacimientos de Santos y Campos –las principales reservas *offshore* de petróleo de Brasil- tienen un volumen estimado en conjunto de 123 mil millones de barriles, lo que las posiciona como una de las seis mayores reservas de petróleo. Argentina, por su parte, integra su matriz casi completamente con fuentes no renovables, consistentes en un 36,7% de petróleo y un 50,8% de gas<sup>6</sup>, habiéndose posicionado también como uno de los principales productores de energía de origen fósil a partir de la explotación del yacimiento Vaca Muerta en 2011, el cual, según calcula YPF, tiene potencial para producir aproximadamente 308 trillones de pies cúbicos de gas y 16,2 miles de millones de barriles de petróleo.

En lo que respecta a la energía nuclear, continuando la historia de acuerdos binacionales en la materia, es una fuente utilizada en ambos países. En Brasil, representa el 1,3% de la matriz nacional<sup>7</sup>. Las dos plantas nucleares en funcionamiento –Angra I y II, en Río de Janeiro– están operando al límite y la inauguración de Angra III, que adicionará 1405 MW a la matriz, se estima que tendrá lugar en 2018 (Bulcão, 2013). Argentina, aunque posee menor territorio, población y poder económico que Brasil, tiene tres plantas nucleares en funcionamiento: la Central Nuclear Juan Perón (ex Atucha I) y la Central Nuclear Embalse contribuyen en aproximadamente un 2 % a la energía primaria utilizada en el país (Cárdenas, 2011). La tercera, denominada Central Nuclear Néstor Kirchner (ex Atucha II), se comenzó a construir en la década de 1980, pero por problemas económicos inició sus actividades en 2014. Más aún, al igual que Brasil, Argentina busca ampliar su potencial nuclear, por lo que en el año 2009, con motivo de la sanción de la Ley 26.566 sobre Actividad Nuclear, el Congreso declaró de interés nacional la construcción de una cuarta central nuclear.

Ahora bien, más allá del significativo aporte del petróleo, el gas y la energía nuclear a la conformación de las matrices nacionales, lo cierto es que su utilización entraña algunos efectos adversos para el desarrollo económico sustentable.

Por un lado, la explotación de combustibles fósiles libera dióxido de carbono (uno de los denominados “gases de efecto invernadero”) en la atmósfera, el cual retiene el calor emitido por la superficie de la tierra, causando el calentamiento global y el consecuente problema del cambio climático. Asimismo, el factor costos no indica necesariamente que el uso de combustibles fósiles sea más efectivo para consumidores finales, pues esto depende de la región, las implicancias geográficas y las condiciones climáticas. Por otra parte, el uso de energía nuclear involucra riesgos medioambientales derivados de eventuales explosiones de reactores, tal como sucedió en Fukushima.

---

<sup>5</sup> De acuerdo al Ministerio de Minas y Energía en su informe “Resenha Energética Brasileira 2016 – Resultados 2015”. Disponible en: <http://www.aben.com.br/Arquivos/456/456.pdf>, consultado el 05/09/2016.

<sup>6</sup> De acuerdo al Ministerio de Energía y Minería en su informe “Flujograma Energético 2014, Argentina”. Disponible en: <http://www.energia.gov.ar/contenidos/verpagina.php?idpagina=3366>, consultado el 05/09/2016.

<sup>7</sup> De acuerdo al Ministerio de Minas y Energía en su informe “Resenha Energética Brasileira 2016 – Resultados 2015”. Disponible en: <http://www.aben.com.br/Arquivos/456/456.pdf>, consultado el 05/09/2016.

Dadas esas circunstancias, se comenzó a prestar mayor atención a las fuentes de energía renovable a fin de diversificar la matriz y variar las implicancias geopolíticas resultantes del uso tradicional y la disponibilidad de las fuentes de energía no-renovables.

En primer lugar, la energía hidráulica es un componente principal de la matriz energética de Brasil, lo cual se vincula con las grandes reservas acuíferas con las que cuenta el país, integrando el 11,3% de la oferta interna de energía<sup>8</sup>. Además de sus reservorios internos, Brasil comparte con Paraguay la Represa de Itaipú, la cual, de acuerdo a lo previsto en el artículo XIII del Tratado de Itaipú de 1973, le otorga el 50% de la energía producida, más el excedente de la energía no utilizada por Paraguay<sup>9</sup>. En Argentina, el potencial hidroeléctrico es también una fuente importante, aunque todavía sub explorada, por lo que contribuye en aproximadamente 4% a la matriz energética nacional<sup>10</sup>. Ese porcentaje incluye también la energía proveniente de la Represa binacional de Yacyretá, compartida con Paraguay.

La energía solar es considerada, en general, la fuente más ampliamente distribuida a nivel geográfico y la más indefinidamente disponible, además de lo cual puede ser indirectamente utilizada para la producción de energía eólica, hidráulica y de biomasa. En este sentido, dada la ubicación geográfica de Argentina y Brasil, la energía generada a partir de la radiación solar ha crecido significativamente a partir del uso de células fotovoltaicas y colectores de energía solar para calentar agua. Sin embargo, se aplica principalmente al consumo particular, ya que, en el caso de producción en masa, el aporte de la energía solar a la matriz energética es todavía imperceptible.

En Brasil, la energía solar no está aún incluida en la red eléctrica, y es principalmente utilizada para uso particular; no obstante lo cual, este recurso muestra un alto potencial a futuro (Pottmeier et al., 2013). En Argentina, aún cuando la parte occidental del país se compone de regiones que poseen el doble de radiación solar que Alemania, este recurso aún no forma parte sustancial de la red energética nacional, representando menos del 1% de la matriz.

Con relación a la energía eólica, tanto Brasil como Argentina muestran condiciones favorables para producir energía a partir del viento. Argentina posee un potencial natural sin precedentes a nivel mundial -especialmente en el sur del país y en la provincia de Buenos Aires-. Sin embargo, actualmente su producción representa un porcentaje menor al 1% de la red energética (Fernandez et al., 2009). En lo que respecta a Brasil, al igual que Argentina, posee excelentes condiciones naturales para producir energía a partir del uso del viento. Además de ello, el proyecto de inversión nacional (PROINFA) y la licitación proveen incentivos para futuros desarrollos en materia de renovables, y aunque actualmente representa

<sup>8</sup> De acuerdo al Ministerio de Minas y Energía en su informe “Resenha Energética Brasileira 2016 – Resultados 2015”. Disponible en: <http://www.aben.com.br/Arquivos/456/456.pdf>, consultado el 05/09/2016.

<sup>9</sup> Según el Tratado de Itaipú de 1973, la energía no consumida por uno de los Estados puede ser vendida, exclusivamente, al otro Estado parte, al menos hasta el año 2023. En atención a ello, históricamente Paraguay ha provisto de energía barata a Brasil, debido a que se ha visto obligado, durante años, a venderle lo no consumido a nivel interno a precios fijados en 1973 (Anexo C del Tratado de Itaipú). Los constantes reclamos de Paraguay para renegociar esas cláusulas y el valor del mw/h vendido a Brasil, llevaron a la firma del Acuerdo Lula-Lugo de 2009, a través del cual se estableció que la venta del excedente se realizará a precio de mercado.

<sup>10</sup> De acuerdo al Ministerio de Energía y Minería en su informe “Flujograma Energético 2014, Argentina”. Disponible en: <http://www.energia.gov.ar/contenidos/verpagina.php?idpagina=3366>, consultado el 05/09/2016.

solamente el 1% de la red, están dadas las condiciones para que el porcentaje aumente de manera rápida.

### **Las negociaciones sobre cambio climático y su impacto en la política energética**

El cambio climático implica “un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial”<sup>11</sup>. Dicho de otra forma, determinadas conductas ocasionan la liberación de gases de efecto invernadero (GEIs), que permanecen en la atmósfera y retienen el calor que emana de la superficie terrestre, causando el aumento de la temperatura del planeta (calentamiento global), el cual deriva, indefectiblemente, en el cambio del clima.

Dicha problemática reviste especial importancia para el Mercosur y, especialmente, para Argentina y Brasil, debido a la gran biodiversidad existente en sus territorios, al punto que el Banco Mundial ha enfatizado sus drásticos impactos señalando, por ejemplo, la transformación de la región de pantanos, el riesgo de reducción de la Amazonia, la gran exposición a enfermedades tropicales, la inundación de zonas litorales, y la salinización de cuencas acuíferas (Vergara, 2007).

En ese contexto, el sector energético tradicional es considerado una de las principales fuentes de cambio climático, ya que dos tercios de las emisiones de gases de efecto invernadero en el mundo resultan del uso de combustibles fósiles (carbón, gas natural, petróleo crudo) como fuente principal de energía (IEA, 2012: 18). Está comprobado que el GEI que se encuentra en mayor proporción en la atmósfera es el dióxido de carbono, que tiene su fuente primordial en la quema de fósiles derivada fundamentalmente de la actividad del sector energético

En atención a ello, es válido preguntar en qué manera Argentina y Brasil han incorporado consideraciones medioambientales en sus procesos de decisión sobre política energética.

Hasta ahora, la teoría de las Relaciones Internacionales ha reconocido la importancia de la polución y ha enfatizado la cooperación internacional. Como señala Robert Keohane, el surgimiento de lo que él denomina “régimen climático” deriva de una variedad de actores y estructuras constitutivas de intereses estatales, y a pesar de tratarse de un sistema “blando” de instituciones, muchos de sus elementos están conectados de forma complementaria (Keohane y Víctor, 2010). En consecuencia, resulta importante analizar en qué medida y de qué manera la política sobre cambio climático y la política energética están vinculadas.

En ese sentido, corresponde señalar que, a nivel internacional, tanto Argentina como Brasil son parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y han ratificado el Protocolo de Kyoto, vinculado a la Convención y focalizado en lograr la reducción de la emisión de GEIs, el cual establece mecanismos obligatorios pero flexibles para lograr tal propósito.

A nivel interno, Argentina promulgó en 2002 la Política Ambiental Nacional (Ley 25.675), la cual establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable (art. 1). Si bien no se trata de un régimen de cambio

---

<sup>11</sup> De acuerdo a lo establecido en el art. 1, párrafo 2, de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Disponible en <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>, consultado el 01/03/2016.

climático y no habla propiamente sobre su vinculación con las fuentes de energía renovable, todo el texto de la norma expresa la importancia de promover el desarrollo sustentable, el cual se basa en el desarrollo conjunto del medioambiente, la sociedad y la economía, sin que la primacía de uno de esos factores afecte las otras áreas. En esa línea, se han dictado numerosos decretos, resoluciones y disposiciones<sup>12</sup> que vinculan la promoción de la energía renovable con la lucha contra el cambio climático.

Brasil, por su parte, aprobó en 2009 la Política Nacional sobre Cambio Climático (Ley 12.187), implementada por medio de diversos Planes de Acción y Planes Sectoriales. El proyecto de ley original incluía disposiciones (artículo 4, inciso 3 y artículo 10) destinadas a fomentar el uso de tecnologías limpias y fuentes renovables como estrategias contra el cambio climático, pero dichas normas fueron vetadas antes de la sanción de la ley porque se entendió que la estrategia adecuada para el sector debía conjugar la protección del medioambiente con otros valores relevantes para la política y la seguridad energéticas. De ese modo, Brasil cuenta con una política sobre cambio climático que no interfiere con la política sobre energía, sino que ambas corren en paralelo, toda vez que se ha priorizado la seguridad energética por sobre la reducción de los gases de efecto invernadero provenientes de la industria energética.

## ▪ El activismo del Mercosur en materia energética.

Dentro del Mercosur, el Subgrupo de Trabajo n° 9 sobre Energía (SGT 9) se creó en 2005, mediante Decisión N° 07/05 del CMC que dispuso su separación del área Minerales (la cual pasó a conformar el SGT 15), con el objetivo de trabajar la cooperación energética a nivel regional, funcionando desde entonces como canal de intercambio de ideas entre los Estados miembros con relación a temas vinculados a la situación energética nacional.

Las actas de las reuniones realizadas desde 2005 dejan ver que el tema de la coordinación de políticas nacionales ha sido de gran importancia para estos últimos. Sin embargo, desde 2011 no han tenido lugar nuevas reuniones en el marco del SGT 9, lo cual abre un interrogante sobre el futuro de las negociaciones sobre política energética a nivel regional. La última reunión plenaria del SGT 9 tuvo lugar en Montevideo, en noviembre de 2011, y contó con participación de Paraguay, Argentina y Uruguay. Brasil y Chile –que normalmente se unía a esas reuniones– no estuvieron presentes. El principal problema que suscitó la suspensión de actividades fue la falta de acuerdo entre los Estados respecto al tema del tránsito de energía dentro del Mercosur. En aquella época, Paraguay planteó la libre disponibilidad para poder colocar sus excedentes hidroeléctricos a terceros Estados tales como Uruguay y Chile. Pero Argentina –considerado, por su posición geográfica, un país de tránsito– no estuvo de acuerdo y quiso imponer condiciones que no fueron aceptadas por Paraguay. En rela-

<sup>12</sup> A título de ejemplo, se pueden mencionar: el Decreto 481/2000 del PEN que aprueba el memorando de entendimiento entre Argentina y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) para la participación del país en el Fondo Prototipo Carbono; el Decreto 1070/2005 del PEN que crea el Fondo Argentino del Carbono; la Resolución 1076/2001 de la Secretaría de Desarrollo Sustentable de la Nación crea el Programa Nacional de Biocombustibles relacionado con la problemática del cambio climático; y la Disposición 166/2001 de la Subsecretaría de Ordenamiento y Política Ambiental que dispuso la creación del Programa Nacional de Energías y Combustibles Alternativos y Sustentables.

ción a esa desavenencia, Brasil, Uruguay y Chile no opinaron, y no se llegó a acuerdo alguno. Después de Uruguay, la presidencia pro t mpore le correspondió a Argentina, y debido a que no se había podido destrabar el conflicto con Paraguay, se decidió no convocar a las reuniones del SGT 9. El resto de los países, cuando fueron asumiendo la presidencia pro t mpore, tampoco reactivaron las reuniones, y así han transcurrido casi cinco años sin actividad del grupo de energía.

A pesar de que no se han observado los avances esperables de acuerdo al potencial energético de la región, en los siete años de actividad del órgano mercosure o se emprendieron algunos significativos proyectos.

La actividad llevada a cabo por el Grupo Energía – actual SGT 9– comenzó a desarrollarse sobre la base del Memorándum de Entendimiento sobre los Intercambios Eléctricos e Integración Eléctrica en el Mercosur (Mercosur/CMC/Dec. N  10/98) y el Memorándum de Entendimiento sobre los Intercambios Gas feros e Integración Gas fera en el Mercosur (Mercosur/CMC/Dec. N  10/99). Ambas resoluciones manifiestan la necesidad de avanzar en la integración “con el objetivo de complementar sus recursos energéticos, optimizar la seguridad del abastecimiento a los usuarios, así como la colocación de excedentes de energía y la capacidad instalada de los países de la subregión” (Ruiz Caro, 2006: 57).

Con relación específicamente a los recursos renovables, en diciembre de 2005 se firmó un Acuerdo Marco de Complementación Energética entre los Estados parte y los asociados, en el cual se mencionan los recursos renovables y las energías alternativas como una de las áreas planificadas para la cooperación (art. 6). Sin embargo, aunque el Acuerdo fue firmado hace ya más de diez años, aún no ha entrado en vigor porque no ha sido ratificado por ningún Estado. Cabe señalar que el mismo fue realizado en la fecha en la que se había previsto suscribir un acuerdo sobre el proyecto de interconexión gasífera del Cono Sur (denominado “anillo energético regional”), el cual no ha podido –hasta la fecha– concretarse por diferencias políticas y problemas coyunturales (Ruiz Caro, 2006).

En segundo lugar, corresponde mencionar también que en 2009, como resultado de la labor del SGT 9, el Consejo del Mercado Común aprobó las Directrices de Fuentes Renovables de Energía en el ámbito del Mercosur (Mercosur/ CMC/Rec. N  02/09). En el texto del documento se declara de interés de los Estados la promoción de fuentes renovables (solar, eólica, hidroeléctrica de pequeño tamaño, geotérmica, undimotriz, mareomotriz y biomasa) para generación eléctrica y calor en forma sustentable. Asimismo, se recomienda, entre otras cosas, incrementar gradualmente la participación de esas fuentes en las matrices nacionales, promover el intercambio de información, analizar oportunidades de cooperación en zonas de frontera y adoptar medidas para promover la fabricación nacional de equipamientos para energías renovables.

También orientado a la promoción de la energía limpia, el SGT 9 trabaj  en 2009 en una propuesta de cooperación con la ex GTZ (Alemania) en un proyecto denominado “Fortalecimiento de la Integración Regional, de la participación y del combate al cambio climático en el Mercosur, sobre la base del fomento de la eficiencia energética y el uso de energías renovables” (SGT N  9 Energía/Acta N  01/09 – Anexo VII), en el cual la participación de Alemania abarcaría la asesoría sobre energía, desarrollo organizacional, capacitación de recursos humanos e intercambio de expertos. Si bien dicho proyecto fue pensado para implementarse entre 2009-2016, nunca llegó a ejecutarse debido a diferencias políticas.

Como las diferencias entre los Estados no permitían avanzar en resultados concretos y no había productos tangibles del SGT 9, se decidió la elaboración de una directriz sobre energías renovables. La directriz es un enunciado general, sin carácter vinculante, sobre los aspectos en los cuales todos los países estaban de acuerdo. La idea del SGT 9 fue, sobre la base de esa directriz, identificar algún tema de interés común y desarrollar un proyecto utilizando los fondos y la cooperación ofrecida por la GTZ. Sin embargo, a pesar de haberse aprobado la directriz, nunca se pudo avanzar con un proyecto concreto porque no hubo consenso en cuanto a la redacción de los términos de referencia. Además, Brasil asumió la posición de un Estado fuerte que no necesitaba de la cooperación externa, sin tener en cuenta que el Mercosur es un bloque asimétrico, dentro del cual, especialmente Paraguay y Uruguay necesitaban y reclamaban el avance de los proyectos.

En sintonía con el plan antes referido, durante la primera reunión ordinaria del SGT 9 del año 2010, un representante de la Comisión de Cooperación Técnica (CCT) entre Mercosur y Alemania informó sobre una propuesta de cooperación de aquel país sobre Eficiencia Energética y Energías Renovables, y se presentó el proyecto de un Memorándum de Cooperación entre el Mercosur y Alemania, destinado a brindar al primero asesoramiento técnico, capacitación de recursos humanos y posibilitar el intercambio de expertos para la promoción de energías renovables en la región. Dicho Memorándum nunca fue aprobado.

Otra manera en la cual el SGT 9 ha buscado promover la cooperación regional en materia de energía renovable ha sido la organización de diferentes seminarios y jornadas de capacitación, entre las que se pueden mencionar los seminarios para intercambio de experiencias y conocimientos que tuvieron lugar en Asunción (2009) y Montevideo (2011), con el propósito de orientar la acción colectiva por medio de la redefinición de las ideas nacionales.

En síntesis, de la actividad desarrollada por el SGT 9 parece desprenderse la intención de los miembros para lograr matrices más “verdes” a nivel nacional y para fomentar la capacitación y el intercambio científico y tecnológico en el área de renovables. Aún cuando los acuerdos buscados a nivel del Mercosur en muchos casos no se han concretado y en otras oportunidades no han tenido trascendencia normativa en el ámbito doméstico, la institución regional, sin embargo, representa un foro de comunicación y negociación en el marco de orientaciones políticas y comerciales divergentes. Por tanto, es posible pensar que, con el tiempo, una especie de “aprendizaje político” convergente pueda resultar de las recomendaciones, directrices, propuestas y programas de trabajo elaborados en el seno de las instituciones regionales.

## ▪ Características de las políticas energéticas de Argentina y Brasil.

La falta de coordinación a nivel regional se refleja en los diversos marcos legales y políticas públicas existentes en Argentina y Brasil. Ambos Estados enfrentan el desafío de utilizar sus óptimas condiciones naturales para generar energía renovable y definir las opciones para explotar las vastas reservas con las que cuentan, en un contexto dominado por la energía de origen fósil. Esto es así porque el petróleo y el gas siguen siendo un símbolo de orgullo e independencia nacional y su explotación es vista como necesaria para el proceso de crecimiento económico. Y debido a que esas enormes fuentes de energía de origen fósil son consideradas de forma positiva por los gobiernos y retóricamente promovidas como esenciales, los procesos de decisión política muestran tendencias contradictorias. Por ejemplo, en Argentina, la promo-

ción de la fractura hidráulica o *fracking* mediante la sanción de la Ley n° 27.007 de 2014, reafirma que el foco principal del país está puesto en los recursos no renovables.

La primera implementación de un marco legal sobre energía renovable tuvo lugar en Argentina. Con la sanción del Régimen Nacional de Energía Eólica y Solar (Ley 25.019 de 1998), Argentina expresó su interés en promover el uso de ambas fuentes a través del estímulo de la investigación en dichas áreas y la implementación de un régimen impositivo diferenciado. En el mismo contexto se planificó la creación de un Fondo Fiduciario, pero la subsiguiente crisis financiera y la necesidad de subsidiar la energía para mitigar los efectos del desempleo masivo y la decadencia social hicieron que la promoción de fuentes renovables desapareciera de la agenda política durante ocho años.

Posteriormente, a través del Régimen de Fomento Nacional para el uso de Fuentes Renovables de Energía Destinada a la Producción de Energía Eléctrica (Ley 26.190 de 2006), complementario de la Ley 25.019, se renovó el interés y la promoción de renovables de forma mucho más específica, incluyendo una mayor variedad de fuentes: energía eólica, solar, geotérmica, mareomotriz, hidráulica, biomasa y biogás. Nuevamente el foco estuvo puesto en la investigación y el desarrollo tecnológico, pero también estableció un plazo de 10 años para lograr que el 8% del consumo energético se sustentara en fuentes renovables.

En 2009 se reglamentó la ley 26.190 a través del Decreto 562/09, pero el precio fijo garantizado fue insuficiente para atraer inversiones privadas (Rotaache, 2014). Los instrumentos de promoción económica tales como la remuneración de \$15/MW y la devolución impositiva son mencionados como las principales razones del bajo rendimiento del sector de energía renovable en Argentina (Guzowski y Recalde, 2008).

A su turno, ENARSA (Energía Argentina S.A.) implementó el programa de licitación GENREN para proyectos de baja escala. En el área de energía eólica, por ejemplo, sólo los proyectos de hasta 50 MW fueron tenidos en cuenta. Asimismo, se le dio prioridad a los proyectos nacionales que excluían inversiones extranjeras; de modo que, al tiempo que se buscaba promover el sector económico nacional, se descartaba la participación de compañías con experiencia en mercados caracterizados por el uso de fuentes renovables.

El bajo incremento en el uso de fuentes alternativas condujo a la sanción en 2015 de la Ley 27.191, la cual introdujo significativas modificaciones a la Ley 26.190. En tal sentido, la nueva ley tiene como objetivo lograr el gradual aumento de la contribución de energía renovable en la red eléctrica nacional hasta alcanzar el 20% al 31 de diciembre de 2025. Otro de los aspectos principales de la nueva ley es la planificación de una nueva ingeniería financiera representada por el Fondo para el Desarrollo de Energías Renovables (FODER), diferentes beneficios impositivos para los inversores y la prioridad de acceso a financiación pública a través del FODER para los proyectos con mayor componente nacional.

Por otro lado, una más rápida implementación de fuentes renovables podría resultar de la existencia de un marco legal relativo al cambio climático. Dado el enorme impacto del sector energético en la emisión de gases de efecto invernadero, un sistema normativo que limite su producción mediante el incremento de fuentes renovables puede conducir a la reducción de los efectos a nivel global. Si bien Argentina no posee, hasta la fecha, ningún régimen de cambio climático, corresponde recordar lo dicho más arriba en cuanto a la existencia de algunas normas que fomentan el uso de renovables para el desarrollo sustentable.

Brasil, por su parte, mediante el Programa de Incentivos para Recursos Alternativos de Energía (PROINFA), creado por Ley 10.438 de 2002, intentó hacer uso de su potencial para

producir energía renovable e inicialmente se focalizó en el uso de biomasa, proyectos hidroeléctricos de baja escala y energía eólica. Asimismo, a fin de adaptarse a los sistemas tarifarios aplicados en países que utilizan renovables en gran escala tales como Alemania, Dinamarca y España, en la primera fase se decidió la aplicación del sistema Feed-In-Tariff (FIT). Sin embargo, fue criticado por ser costoso, ineficiente y no competitivo en el sector energético.

Posteriormente, la Ley 10.848 de 2004 –la cual también incluyó la energía solar– proyectó ser implementada mediante licitación pública y garantizar el precio más bajo para el consumidor final y un horizonte a más largo plazo para los productores. En cuanto a las variadas fuentes de energía renovable, se planificó que compitan unas con otras para crear un mercado más competitivo. Asimismo, para lograr un abastecimiento de electricidad confiable, Brasil obliga a las distribuidoras a contratar el 100% de la demanda prevista para su mercado (Dutra y Szklo, 2006).

Siguiendo la idea de competitividad a través de proyectos de licitación, el gobierno de Brasil impuso a los productores una variedad de responsabilidades. En el caso de las subastas para energía existente, las empresas distribuidoras informan la cantidad de energía que contratarán con una antelación de 60 días. Entonces, el Ministerio de Minas y Energía, con todos los montos presupuestados por las distribuidoras, realiza una subasta con la que centraliza el proceso. Los contratos resultantes son bilaterales entre la generadora y la distribuidora de energía, sin intervención estatal. Como explica Luiz Rotaache, la energía eólica tiene prioridad en el sistema, quedando exenta del pago de Impuesto a la Circulación de Manufacturas y Servicios (ICMS) y del 75% del Impuesto a la Rentabilidad (Rotaache, 2014).

La primera subasta exclusiva de energía eólica tuvo lugar en diciembre de 2009. Para obtener la financiación del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), el PROINFA requiere que al menos un 60% del parque eólico contenga piezas locales. De lo contrario, cuando la empresa generadora utiliza financiación diferente al BNDES, es posible importar todas las piezas necesarias desde el exterior. Por otro lado, las conexiones a la red de transmisión, el establecimiento de un sistema de transporte, el montaje e ingeniería civil adecuado para torres y los aerogeneradores son responsabilidad de los productores, lo que torna la energía eólica un 20-30% más cara que en otros países que utilizan este recurso a gran escala.

Sin embargo, los programas de licitación han mostrado ser capaces de reducir los precios de la energía drásticamente. Con una tarifa de 10 dólares por kilowatt hora para la energía eólica de fuente interna (*on shore*) resultante del proceso de licitación de 2010, Brasil se encuentra entre los países con menor precio de la energía derivada de renovables (Rotaache, 2014).

Debe ser mencionado también que, aunque el régimen de cambio climático de Brasil no incluye el tema de los renovables para no afectar la seguridad energética nacional, los planes para reducir las emisiones de dióxido de carbono entre 36,1% y 38,9% hasta 2020 van de la mano con los proyectos del Estado para extender su base de energía limpia.

- **Marco para el análisis de la cooperación energética renovable a nivel regional**

Luego de analizar la situación energética de la región en materia de energía renovable, particularmente en Argentina y Brasil, es posible afirmar que el nuevo regionalismo representa un marco adecuado para explicar tales desarrollos políticos. El nuevo regionalismo, como opuesto al regionalismo clásico –denominado también viejo regionalismo– se refiere en términos generales a las relaciones y las dinámicas subyacentes entre actores estatales y no estatales, y se caracteriza por la superposición de diferentes iniciativas de integración regional (Riggirozzi, 2010), cada una de las cuales involucra distintos valores e ideas sobre los procesos políticos.

En esa lógica evolutiva, el debate sobre el regionalismo puede ser dividido en tres etapas. La primera fase tuvo lugar en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial y, excepto por la creación de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA) y de las instituciones diseñadas por el Tratado de Roma para coordinar los desarrollos políticos y económicos de Europa occidental, no mostró efectos significativos ni duraderos en otras partes del mundo.

La segunda etapa surgió entre las décadas de 1980 y 1990 con la creación de instituciones tales como el Mercado Común de Europa, el Área de Libre Comercio Norteamericana (NAFTA) y el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), entre otras (Ethier, 1998; Estevadeordal et. al., 2000). El denominador común lo representa el establecimiento de zonas de libre comercio, la reducción de barreras comerciales directas o indirectas y de obstáculos a la inversión extranjera directa (FDI), la utilización de preferencias arancelarias y la cláusula de la nación más favorecida (MFN). Sus raíces ideológicas basadas en las políticas de mercado abierto se extendieron a lo largo de Latinoamérica en aquél período. Basado en el principio de proximidad geográfica, las nuevas tendencias de gobierno se vieron reflejadas en la vinculación de pequeños Estados con naciones más grandes y económicamente más influyentes dentro de una región, en lugar de intentar un balance de poder (Estevadeordal et. al., 2000).

Sin embargo, los desarrollos sociales internos y las relaciones políticas entre los Estados miembros de los diversos bloques apuntaban a una interpretación menos prometedora de la liberalización económica, resaltando la complejidad de los procesos de regionalización que tenían lugar a escala global. Así, en un contexto signado por constantes problemas económicos y la afectación de las regiones a causa de las crisis financieras y económicas globales (Carranza, 2010), la permanencia del Mercosur resulta, en cierta forma, sorprendente. Más aún si se tiene en cuenta que el origen del Mercosur y sus dinámicas muestran una serie de significativas limitaciones institucionales (Dreyzin, 1997).

La tercera etapa comenzó a vislumbrarse a partir del año 2000. Con motivo de los desequilibrios financieros y comerciales en Argentina y Brasil, la región ha experimentado repetidos reveses (Carranza, 2010) y en ese contexto se han hecho más evidentes las limitaciones institucionales del Mercosur, al punto que la coordinación política entre ambos países ha sido conducida principalmente a nivel bilateral, más que en función de procedimientos concertados como lo postula la teoría del institucionalismo liberal (Haas, 1961; Krasner, 1983; Keohane, 1984). El fortalecimiento de los Estados como principales actores se ha intensificado desde el comienzo de la crisis financiera mundial en 2008. Asimismo, las diferencias ideológicas entre ambos países se incrementaron desde la incorporación de Venezuela al Mercosur y se han visto reflejadas en la superposición de dos nuevas iniciativas regionales (UNASUR y ALBA) inspiradas en distintos valores e ideas, tal como lo postula el nuevo regionalis-

mo. Mientras que ambos pueden ser considerados proyectos de una fase “post-liberal”, son diferentes en su orientación y representan un ejemplo de la emergente tercera ola de regionalización, caracterizada por la superposición de procesos ideológicamente distintos.

## ▪ Reflexiones finales

El análisis de la cooperación energética representa un particular desafío, incluso en regiones caracterizadas por un alto nivel de integración, como es el caso de la Unión Europea. La soberanía en el gobierno de la energía es considerada un aspecto clave de la política doméstica e internacional, por lo que la transferencia de facultades decisorias a instituciones supranacionales resulta difícil. Normalmente también se presentan desacuerdos en cuanto al manejo de las particulares fuentes de energía, ya que los intereses políticos y sociales varían incluso entre Estados que pueden estar sólidamente integrados en otras áreas.

En esta línea, el caso de estudio de Argentina y Brasil muestra un punto de partida difícil. Del lado de Argentina, mientras su matriz está casi completamente conformada por fuentes no-renovables, el compromiso nacional para continuar con la exploración y explotación de sus reservas de gas y petróleo confirma esa posición. Brasil por su parte, aunque se muestra a favor de explorar su riqueza energética *off-shore*, al mismo tiempo, a través de su ‘diplomacia de energía verde’ y su compromiso con la regulación de cambio climático, trata de posicionarse como un líder en energía alternativa.

Esos aspectos, además de mostrar las diferencias en el curso de las políticas nacionales, ponen en evidencia la desvinculación entre la esfera regional y las esferas nacionales. Ello es así atento a que, mientras el bloque Mercosur, a través del Sub Grupo de Trabajo n° 9, ha trabajado en estrategias para el desarrollo de políticas energéticas regionales, los Estados, a nivel doméstico, insisten con políticas que se orientan en direcciones opuestas.

Además, no existe, al menos hasta el momento, un régimen de cambio climático que comprometa recíprocamente a ambos Estados a coordinar sus políticas, por lo que está ausente un importante elemento de presión para integrar las políticas nacionales en materia de renovables.

Ahora bien, a pesar de que el análisis realizado deja al descubierto la falta de integración regional en materia energética, derivada de las diferencias ideológicas que caracterizan las relaciones internacionales en el contexto del nuevo regionalismo, existen elementos, surgidos a partir de un incipiente proceso de difusión que permiten descartar la rotunda fragmentación legal hacia el interior del bloque. En otras palabras, si bien la superposición de disímiles ideas políticas –propia de la tercera ola de la regionalización– puede observarse con claridad entre Argentina y Brasil, lo que dificulta la integración regional, la posibilidad de lograr un grado de acercamiento normativo y político en áreas estratégicas, se deriva de los procesos de difusión que pueden servir de fundamento para una futura cooperación energética intra-bloque.

En ese sentido, las principales similitudes que pueden observarse hasta el momento entre las leyes y políticas domésticas de Argentina y Brasil en materia de energía renovable, originadas en la difusión de ideas, incluyen la creación de fondos públicos de financiación para el desarrollo del sector, la implementación de procesos de licitación (que reemplacen el sistema *feed-in-tariff*) para maximizar la eficiencia de la producción de energía verde, el

estímulo a la industria nacional mediante el otorgamiento de prioridad en el acceso a financiación a las empresas con mayor componente doméstico y la implementación de programas para la formación de capacidades en materia de producción de energía renovable.

## ▪ Bibliografía

- Bouzas, Roberto y Fanelli, José María (2001), *Mercosur: integración y crecimiento*, Buenos Aires: Fundación OSDE.
- Bompadre, Gerardo (2000), "Cooperación nuclear Argentina-Brasil. Evolución y Perspectivas", *Relaciones Internacionales*, n° 18, pp. 53-62.
- Bradshaw, Michael (2010), "Global energy dilemmas: a geographical perspective", *The Geographical Journal*, v. 176, n° 4, pp. 275–290.
- Bulcão, Luis (2013), "Angra 3 vai operar so em maio de 2018, dois anos depois do previsto", *Globo.com*, 07/06/2013. Disponible en: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/06/operacao-da-usina-angra-3-e-adiada-diz-presidente-da-eletronuclear.html>, consultado el 06/09/2016.
- Busch, Per-Olof y Jörgens, Helge (2012), "Europeanization through Diffusion? Renewable Energy Policies and Alternative Sources for European Convergence", en Morata, F. y Solorio Sandoval, I. (eds.), *European Energy Policy: An Environmental Approach*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 66-82.
- Camacho Parejo, Marta (2012), "El trilema energético", Separata del n° 38 de *Cuadernos de Energía*, Club Español de la Energía.
- Cárdenas, Gerónimo J. (2011), "Matriz energética argentina. Situación actual y posibilidades de diversificación", *Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario*, N° 1514, pp. 32-36. Disponible en: <http://www.bcr.com.ar/Secretaria%20de%20Cultura/Revista%20Institucional/2011/Agosto/Energ%C3%ADa.pdf>, consultado el 05/09/2016.
- Carranza, Mario E. (2010), "Mercosur, The Global Economic Crisis, And The New Architecture Of Regionalism In The Americas", FLACSO, Working Paper n° 125, 7/2010.
- Checkel, J. (2008), "Constructivism and Foreign Policy", en Smith, S.H. y Dunne, T. (eds.), *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases*, New York: Oxford University Press, pp. 71-82.
- Deutsch, Karl (1988), *The Analysis of International Relations*, New Jersey: Prentice Hall.
- Dreyzin de Klor, Adriana S. (1997), *El Mercosur: generador de una nueva fuente de derecho internacional privado*, Buenos Aires: Zavalía.
- Dutra, Ricardo Marques y Szklo, Alexandre Salem (2006), "A Energia Eólica no Brasil: Proinfa e o Novo Modelo do Setor Elétrico", *Anais do XI Congresso Brasileiro de Energia - CBE*, 2006, Rio de Janeiro, v. II, pp. 842–868.

- Elkind, Jonathan (2009), "Energy Security – Call for a Broader Agenda", en Pascual, C. y Elkind, J. (eds.), *Energy Security, Economics, Politics, Strategies, and Implications*, Washington: Brookings Institution Press, pp. 119-148.
- Energy Information Administration - EIA (2014), "Overview. Brazil is the 8th largest total energy consumer and 10th largest producer in the world". Disponible en: <https://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=BRA>, consultado el 01/09/2016.
- Energy Information Administration - EIA (2015), "Argentina. Overview/Data. Country Analysis Note". Disponible en: [https://www.eia.gov/beta/international/rankings/#?product=44-2&iso=ARG&pid=44&aid=2&tl\\_id=2-A&tl\\_type=a&cy=2013](https://www.eia.gov/beta/international/rankings/#?product=44-2&iso=ARG&pid=44&aid=2&tl_id=2-A&tl_type=a&cy=2013), consultado el 01/09/2016.
- Estevadeordal, Antoni, Goto, Junichi y Saez, Raul (2000), *The New Regionalism in the Americas: The Case of MERCOSUR*, Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean IDB – INTAL.
- Ethier, Wilfred J. (1998), "The New Regionalism", *The Economic Journal*, v. 108, n° 449, pp. 1149-1161.
- Fernandez, Humberto, Kind, Sebastian y Soares, Mauro (2009), *Estado de la Industria Eólica en Argentina 2009*, Buenos Aires: Cámara Argentina de Energías Renovables.
- Fick, Jeff (2013), "Brazil's Oil Field May Be the World's Most Expensive to Develop", *The Wall Street Journal*, 08/08/2013. Disponible en: <http://blogs.wsj.com/moneybeat/2013/08/08/brazils-oil-field-may-be-the-worlds-most-expensive-to-develop/>, consultado el 05/9/2016.
- Freier, Alexander (2014a), "Aproximación a la importancia de la integración energética en Mercosur", *Studia Politicae*, n° 28, pp. 37-46.
- Freier, Alexander (2014b), "Oportunidades y desafíos para la integración energética entre Argentina y Brasil: El caso de las energías renovables", *El Breviario en Relaciones Internacionales*, pp. 1 - 13.
- Freier, Alexander (2016), "Las tres caras de la crisis de Brasil", *Noticias UCC*, 05/04/2016, <http://www2.ucc.edu.ar/noticiasucc/las-tres-caras-de-la-crisis-de-brasil/>
- Goldthau, Andreas y Witte, Jan Martin (2010), "The Role of Rules and Institutions in Global Energy", *Brookings Institution Press and Global Public Policy Institute*, pp. 1–24.
- Guzowski, Carina y Recalde, Marina (2008), "Renewable Energy in Argentina. Energy Policy Analysis and Perspectives", *International Journal of Hydrogen Energy*, v. 33, n° 13, pp. 3592-3595.
- Haas, Ernst B. (1961), "International Integration. The European and Universal Process", *International Organization*, v. 15, n° 3, pp. 366–392.
- Hadfield, Amelia (2007), "Energy and Foreign Policy. EU-Russia Energy Dynamics", en Smith, S., Hadfield, A. y Dunne, T. (eds.), *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Oxford: Oxford University Press, pp. 441-462.

- Hurrell, Andrew, (1998), "An Emerging Security Community in South America?", en Adler y Barnett (eds.), *Security Communities*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 228-264.
- Keohane, Robert O. (1984), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, New Jersey: Princeton University Press.
- Keohane, Robert O. y Victor, David G. (2010), "The Regime Complex for Climate Change", Discussion Paper 10-33, *The Harvard Project on International Climate Agreements*, Harvard Kennedy School.
- Krasner, Stephen (1983), *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press.
- Lavagna, Roberto (1998), *Argentina-Brasil-Mercosur: Una decisión estratégica*, Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Machinandiarena, Leonor (2006), "Historia del Mercosur: desde su fundación hasta el año 2000", Libros del CEIEG, <http://www.argentina-ree.com/documentos/Historia%20del%20MERCOSUR%20-%20Leonor%20Machinandiarena%20de%20Devoto.pdf>, consultado el 05/9/16.
- Pottmeier, D.; Melo C.R.; Sartor, M.N.; Kuester S.; Amadio T.M.; Fernandes C.A.H.; Marinha D.; Alarcon, O.E. (2013), "The Brazilian Energy Matrix from a Materials Science and Engineering Perspective", *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, v. 19, pp. 678-691.
- Riggirozzi, Pía (2010), "Region. Regioness and Regionalism. Towards a New Synthesis", Red Latinoamericana de Política Commercial, Working Paper 2010.
- Rotaèche, Luiz M. (2014), *Energías renovables en Argentina. Una propuesta para su desarrollo*, Buenos Aires: Editorial Dunken.
- Ruiz Caro, Ariela (2006), *Cooperación e Integración Energética en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: Cepal.
- Schulten, Johannes (2013), „Fracking mit Chevron. Argentinien schließt Deal mit US-Ölmulti. Linke Opposition kritisiert Ausverkauf. Regierung von Cristina Fernández de Kirchner setzt auf Pragmatismus“, *Junge Welt*, 24/07/2013.
- Shipan, Charles R. y Volden, Craig (2012), "Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners", *Public Administration Review*, vol. 72, n° 6, pp. 788–796.
- Smink, Veronica (2013), "10 cosas que cambiaron en 10 años de kirchnerismo en Argentina", *BBC Mundo*, 23/05/2013. Disponible en: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/05/130516\\_argentina\\_diez\\_k\\_vs](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/05/130516_argentina_diez_k_vs), consultado el 09/09/2016.
- Vergara, Walter (2007), "The Impacts of Climate Change in Latin America", *Visualizing Future Climate in Latin America: Results from the application of the Earth Simulator*, Latin America and Caribbean Region Sustainable Development. Working Paper 30. pp. 1–18.

- Vigevani, Tullo y Cepaluni, Gabriel (2007), "A política externa de Lula da Silva. A estratégia da autonomia pela diversificação", *Contexto Internacional*, v. 29, n° 2, pp. 273- 335.
- World Nuclear News (2011), "Brazil, Argentina extend cooperation", 01/02/2011. Disponible en: [http://www.world-nuclear-news.org/NP-Brazil\\_Argentina\\_extend\\_cooperation-0102114.html](http://www.world-nuclear-news.org/NP-Brazil_Argentina_extend_cooperation-0102114.html), consultado el 08/09/2016.
- Yergin, Daniel (1991), *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money, and Power*, New York: Simon & Schuster.
- Yergin, Daniel (2006), "Ensuring Energy Security", *Foreign Affairs*, v. 85, n° 2, pp. 69–82.

# Pequeños Estados e integraciones económicas: la Unión Aduanera Euroasiática y Kirguistán.

## Small States and Economic Integrations: Eurasian Customs Union and Kyrgyzstan<sup>1</sup>

Seyit Ali Avcu<sup>2</sup>

**Resumen:** ¿Qué influencia a un Estado pequeño a decidirse a sumarse a un proceso de integración económica? Los esfuerzos de integración y reunificación de los últimos 15 años en el territorio de la ex Unión Soviética finalmente dieron resultado con la decisión de Rusia de poner fin a su aislamiento. En Europa del Este la Unión Económica Euroasiática se ha convertido en una alternativa a la Unión Europea y en un centro de gravedad. Los esfuerzos de expansión de la Unión Económica Euroasiática en Europa del Este han comenzado a chocar con la política de expansión de la Unión Europea. Para muchos países de Asia Central, la Unión Económica Euroasiática también ha emergido como una alternativa. El artículo analiza los posibles efectos positivos y negativos del acceso de Kirguistán a la Unión Aduanera Euroasiática. Como resultados positivos, aumentará el comercio con los países de la Unión Aduanera Euroasiática y los ingresos aduaneros, la seguridad fronteriza será asegurada y las inversiones y las remesas laborales crecerán. Entre los efectos negativos se encuentran el desempleo y el aumento de los precios de los bienes de consumo, debido a la pérdida del carácter re-exportador de Kirguistán. La hipótesis de este artículo es que Kirguistán decidió unirse a la Unión Aduanera Euroasiática debido a su dependencia respecto de Rusia, a sus preocupaciones securitarias, a su temor a China y debido a la continua hegemonía cultural rusa. A pesar de las negativas consecuencias económicas, la participación de Kirguistán en la Unión Aduanera Euroasiática es concebida como una decisión política debida a la ausencia de otras alternativas.

**Abstract:** What does influence a small state its decision to join an economic integration process? The last fifteen years re-unification and integration efforts in the territory of the former Soviet Union finally yielded results with Russia's reassertion putting an end to its isolation. In Eastern Europe the Eurasian Economic Union has become an alternative to the European Union and a center of gravity. Eurasian Economic Union expansion efforts in Eastern Europe have started to clash with the European Union's enlargement policy. For many Central Asian countries, the Eurasian Economic Union has also emerged as an alternative. This article analyzes the possible positive and negative effects of Kyrgyzstan's accession to the Eurasian Customs Union. As positive results, trade with the Eurasian Customs Union countries and customs revenues will increase, border security will be ensured, investment and the labor remittances will increase. Among negative effects are the unemployment and

---

<sup>1</sup> Recibido: 04/12/2015 – Aceptado: 29/09/2016

<sup>2</sup> PhD Yilgrim Beyazit University, Kyrgyzstan Country Director, Turkish Cooperation and Coordination Agency (TIKA). avcuseyit@hotmail.com

the rise in prices of the consumer goods, due to the loss of Kyrgyzstan's re-exporter character. The thesis of this paper is that Kyrgyzstan decided to join the Eurasian Customs Union because its dependence on Russia, its security concerns, its fear of China, and because of the continuation of Russia's cultural hegemony. Despite the negative economic consequences, Kyrgyzstan's participation in the Eurasian Customs Union is conceived as a political decision due to the absence of other alternatives.

**Palabras clave:** Pequeños Estados; Unión Económica Euroasiática; Integración económica, Kirguistán.

**Keywords:** Small States, Eurasian Economic Union, Economic Integration, Kyrgyzstan.

## ▪ Introduction

In 2010, with the establishment of the Eurasian Customs Union and its becoming into an Eurasian Economic Union in January 2015, a new reality emerged in Eurasia in terms of regionalization. This has changed the balance for the European Union and countries in the region, forcing the former and NATO to pay attention. Although the continued appealing of the European Union for neighboring countries, for many others -especially the Central Asian countries-, the Eurasian Economic Union has proved itself as an alternative.

The United States openly declared its opposition to it, with former Secretary of State Hillary Clinton stating that the initiative aims to revive the Soviet Union and that the US would not allow it. "There is a move to re-Sovietize the region" -the former US secretary of state asserted- "but let's make no mistake about it: we know what the goal is and we are trying to figure out effective ways to slow down or prevent it" (Clover, 2012). In this context, Kazakhstan's leader Nursultan Nazarbayev has invited Turkey to consider joining the Eurasian Union in order to refute the claims that the Eurasian Economic Union is some sort of revival of the Soviet Union.

Since the Soviet Union's disintegration, its member states have made several attempts to regroup under a new union. These efforts have led to several high level meetings and to the signature of several international agreements. However, they have been largely unfruitful. During the 1990s, the newly independent states had to deal with internal problems and, in particular, Russia's institutional weaknesses have hampered efforts to go beyond the good wishes for integration. The European Union took advantage of this situation and expanded to include the Baltic States, signing several partnership agreements with six countries of the former Soviet Union, including Ukraine.

However, Russia, freed from inner turmoil under the leadership of Vladimir Putin since the 2000s, has started to show interest in the former Soviet territory again. In this context, with the establishment of the Eurasian Customs Union (ECU) the first serious international institutionalization in the former Soviet territory has been realized. Unlike previous attempts, ECU has completed the institutionalization and has been working -albeit with some difficulty- during the transition process. Thus, it was recognized by the World Trade Organization and other international institutions as a legal entity. More importantly, the ECU is clearly seen by Russia as a tool for re-integration of the former Soviet Union countries. Modeled after the European Union, the Eurasian Economic Union (EEU) was intended to provide an alternative

model, particularly to Eastern Europe. This way, the EEU entered the competition with the European Union over the countries of the former Soviet Union, as seen in the example of Ukraine. The competition was carried out to the extent that the Association Agreement with the European Union was canceled and Ukraine was dragged into turmoil.

From the perspective of Central Asia, the situation seems to be different from that of Eastern Europe. Kazakhstan, the region's most important and richest country, is already a founding member of the EEU. Regarding Kyrgyzstan and Tajikistan, the poorest countries of the region, the absence of an alternative such as the European Union made Putin's work much easier. Moreover, both countries are so dependent on Russia that they do not conceive any other choice. In consequence, they have been the founding members of the Eurasian Economic Community (EurAsEC), established in 2000.

Nonetheless, EEU membership has been far from being an easy choice for Kyrgyzstan because it is economically not feasible and it is predicted to cause losses, at least in the short term. Compared with the other Central Asian countries, Kyrgyzstan has been member of the World Trade Organization (WTO) since 1997, becoming a re-exporter hub through which goods from China, Russia and the rest of the Central Asian countries are distributed. Dordoy and Alamedin bazaars in Bishkek and Karasu bazaar in Osh have become the largest wholesale bazaars in Central Asia.

With the entrance to the EEU, Kyrgyzstan will lose this status. The debate on the pros and cons of joining this organization has divided the Kyrgyz society and delayed its membership. Clearly, the latter was the willing of the Kyrgyz government. However, Kyrgyzstan finally signed the agreement to join the Union in January 1st, 2015. It has not been easy for the Kyrgyzstan's government to decide it. For example, the President Almazbek Atambaayev stated in a speech in October 27th: "We are choosing the lesser evil — no offense to the member states of this organization"<sup>3</sup>. He did not mention what the major evil was.

Thus, the research puzzle is why Kyrgyzstan agreed to join the Eurasian Customs Union despite the predicted economic losses. In order to answer, we have to consider non-economic variables. The thesis of this paper is that, for small states, other factors such as, security concerns, cultural hegemony, and leadership, play the strongest role in explaining why they join economic unions, despite them being economically unviable. In this framework, Kyrgyzstan decided to join the Eurasian Customs Union due to its dependence on Russia, its security concerns, its fear of China, and the continuation of Russia's cultural hegemony. In its first section, the article focuses on small states and their economic integration choices. In its second section, it analyzes Kyrgyzstan's reasons to join the Eurasian Economic Union.

---

<sup>3</sup> "Kyrgyz President Says Customs Union Membership Necessary", Radio Free Europe, October 27, 2014. Available at <http://www.rferl.org/content/atambaev-customs-union-kazakhstan-russia-belarus-2015-joining/26659007.html>. Accessed on December 2014.

## ▪ Small States and Economic Integration.

### What is a Small State?

The international system is comprised of states with different sizes, populations and histories. It is generally agreed that the state system started with the Peace of Westphalia (1648) and continues today. These set of agreements initiated a new system of political order in central Europe, later called Westphalian sovereignty, based upon the concept of co-existing sovereign states. Currently there are 206 states, 193 of which constitute the United Nations and two more having an observer status. Because of uneven historical developments all states are unique in terms of history, political and economic structures, level of development, social and ethnic composition, and culture. Therefore, states have been classified as large and small states.

There is no agreement in specialized literature about what makes a state to be a small one. The general attitude is that we can't define a small state, but we know when we see one. 'Small states' have been defined in contrast to their larger neighbors, with respect to their economic structure and their domestic policy-making frameworks and to their different performance in security policy, in international relations and in international organizations.

However, scholars have also tried to define small states per se. Thus, two definitional approaches have been adopted: one based on objective criteria and another on subjective ones.

According to the first approach, small states are characterized by their very limited resources, mainly a little population, a poor Gross Domestic Product (GDP), and a small territory (Kelstrup, 1993: 140). There are different views with respect to the population cut-off point for small states. Some scholars affirm that states with a population of less than 10 million people can be described as small ones (Goetschel, 1998). Others characterize as small states with a less than 3 million population (Pace, 2000). For its part, the World Bank Report (2000) takes a 1.5 million population as the cut-off point to define a small state. Nonetheless, the report concludes "no definition, whether it be population, geographical size or GDP, is likely to be fully satisfactory. In practice there is a continuum, with states larger than whatever threshold is chosen sharing some or all of the characteristics of smaller countries" (Commonwealth Secretariat/World Bank, 2000: 2).

The second approach to the definition of small states is based on more subjective criteria. According to this latter, states can be small in terms of resources but they can have power and influence anyway. For example, Netherlands's total area is only 41,543 km<sup>2</sup>, but its nominal GDP is of 880.394 billion dollars, which makes it 16th largest in the world. This country exerts more power than its size, especially in the field of international law, being the host of several international courts at Hague, such as the International Court of Justice. Besides, as Beechler asserts, "Small state characterizes a specific state's position towards its environment which is characterized by certain deficiency in influence and in autonomy relative to large powers" (Beechler, 1998: 127). For example, Mongolia, with a total area of 1,564,115.75 km<sup>2</sup>, has a poor influence in international affairs, with a population of 2.9 million people and a nominal GDP of 11.516 billion dollars.

Being a small state also influences states' integration choices as part of their foreign policy decisions. Therefore, small states' reasons for being members of a regional organization are different from those of large states.

### **Small states' integration decision.**

Why small states decide to join or refrain from joining regional integration? Literature largely focuses on the European Union integration and identifies three main reasons for a small state to join regional integrations: economy, politics, and security.

The first dimension is the economic one: small states want to take advantage of being part of a large market. As Nugent states,

Because of the small size of their productive capacities and domestic markets, small states normally have a higher ratio of trade in goods and services than large states. This heavy dependence on external trade -and in particular the dependence on external outlets for (usually specialized) domestic output- results in small states usually being very interested in preferential trading arrangements with trading partners (Nugent, 2001: 6).

The second set of reasons for joining a regional integration process is the political one. Keohane (1969) classified states in terms of their power and influence in the international system, resulting in: system-determining states, system-influencing states, system-affecting states and system-ineffectual states. Since many small states are in the latter category and lack political power and influence, they prefer to be a part of a larger entity. As Nugent states, "Being part of the emerging European superpower, and helping to shape its relations with the rest of the world, is an additional political attraction for many EU applicants" (Nugent, 2001: 5). Moreover, small states have disproportionately bigger influence in the working and decision making mechanisms of regional organizations.

Finally, a third set of reasons to look for joining regional integration projects belongs to the security dimension. In the case of the European Union, "the EU does not of course, provide hard security in the manner of the North Atlantic Treaty Organization (NATO), but it is seen by most, if not all, current applicants as offering useful soft security protection and comfort" (Nugent, 2001: 5).

On top of these three sets of reasons I also include cultural and leadership and political elite dimensions as I hypothesize in the following section. Although economic and political reasons are important in integration decisions, cultural affinity between member states are also important. For example, European Union members are all Christian. This is often argued as one of the reasons why Turkey has not been admitted to the union. Cultural hegemony of a powerful state in a union also influences the potential members' decisions to join the union as in the case of Eurasian Economic Union.

The last dimension is related to the political elite and leadership's instinct to protect their power which is called omnibalancing. As Sari states, "Omnibalancing is based on containing both the needs of leaders to balance against any immediate threat (internal and/or external) and the need to appease secondary threats in order to stay in power" (Sari, 2008: 17).

### **Hypotheses.**

In this study I reflect on why Kyrgyzstan, as small state, decided to join the Eurasian Customs Union despite its economic unfeasibility. Thus, the study's dependent variable is Kyrgyzstan's decision to join the regional organization. To explain this phenomenon, I propose the following independent variables: dependency on Russia, economic weakness, will-

ingness to access a larger market, Russia's cultural hegemony, bandwagoning affect, security concerns, and fear of China.

I am testing the following hypotheses, organized under five headings.

The first set of hypotheses is economic in nature:

- If integration is economically feasible, states want to join integration.
- Because small states have small domestic market, external trade constitutes an important portion of the GDP. Therefore, small states seek preferential trade agreements and economic integration.
- If a small state is economically dependent on a powerful state, is easy to take an integration decision.

The second set of hypotheses is related to the political dimension:

- Since small states lack political power and influence, they try to gain more power by being part of a larger union.
- Small states have disproportionately a louder voice in the decision making mechanisms as part of a union. Therefore, joining an economic union is attractive for small states.

The third set of hypotheses is related to security:

- If a country is located in a peaceful area, integration decision is purely economic -such as Norway's decision not to join the EU. However, if a state is located in a not so safe area, security concerns play a role in integration decisions.
- Small states have two options with respect to security decisions. The first is to stay neutral or to find a powerful friend (bandwagoning). If there is a sense of a security threat nearby, small states choose bandwagoning.

The fourth set of hypotheses reflects the cultural aspects of the integration decisions:

- If a small country is under the influence of the ideological hegemony of a powerful state, it is easier to make a decision of integration.
- If integration sounds like returning to good old days, making the integration decision is easier.

The last set of hypotheses is related to leadership and political elite:

- If leadership is concerned with consolidation of power and potential integration would help, it will be easier to take integration choices.

In the following section, I test these hypotheses for Kyrgyzstan after putting forward evidence of why Kyrgyzstan can be defined as a small state.

## ▪ **Kyrgyzstan and the Eurasian Economic Union.**

### **Kyrgyzstan as a Small State.**

Conceived both from an objective and from a subjective criteria Kyrgyzstan is a small country. In terms of the former, Kyrgyzstan is a poor, landlocked, mountainous country, whose total area is of 199.9 km<sup>2</sup>, being the 86<sup>th</sup> in the world in size. According to 2014 estimates, its population is about 5.7 million people, the 112<sup>th</sup> in the world. Its nominal GDP is about 5.9 billion dollars and its GDP per capita is around 1,070 dollars. After the collapse of the Soviet Union, its industrial production decreased substantially.

In terms of subjective criteria, Kyrgyzstan also perceives itself as small and weak. It is not in a position of influencing its environment, but it is influenced by it. Surrounded by large and populous countries such as China, Kazakhstan, Uzbekistan and Russia, Kyrgyzstan feels threatened by its neighbors, thus looking for alliances and security guarantees.

Although the Commonwealth Secretariat/World Bank aforementioned report does not include Kyrgyzstan as a small state, the characteristics which it identifies as having important implications for development are also shared by Kyrgyzstan:

*Remoteness and insularity.* Kyrgyzstan is a mountainous landlocked country located in the heart of Asia.

*Susceptibility to natural disasters.* Most small states are in regions frequently affected by adverse climatic and other natural events which, typically, affect their entire population and their economies. Kyrgyzstan has long and harsh winters and its growing season is short.

*Limited institutional capacity.* Having experienced two revolutions and a bloody ethnic conflict in the last 10 years, Kyrgyzstan has been struggling to provide basic public services as education and social services, justice, and security, as well as basic goods to its population. The state is incapable of collecting taxes and providing services and is infected with high levels of corruption.

*Limited diversification.* Because of its lacking of resources and its small domestic market, Kyrgyzstan's economy is undiversified, both in its production and exportations. Economy is basically dependent on mining income from the Kumtor Gold mine and labor remittances.

*Openness.* Because of the small size of its economy, Kyrgyzstan relies on external trade with China, Russia and Central Asia and on foreign investment in order to overcome its inherent small scale and limited resources.

*Access to external capital.* Access to global capital markets has been difficult for Kyrgyzstan because it has been conceived as being risky due to its instability and lack of rule of law.

*Poverty.* Its levels of poverty are quite high and its income distribution very uneven (Commonwealth Secretariat/World Bank, 2000: 2).

### **The Economic Dimension.**

The first hypothesis to be tested is that if integration is economically feasible, states want to join it. There are many advantages of joining the Eurasian Customs Union: Trade with the Eurasian Customs Union countries makes customs revenues increase; border security is ensured; investment and labor remittances increase. For their part, disadvantages of joining the Eurasian Customs Union can also be pointed: Kyrgyzstan loses its re-exporter character leading to the weakening of their Dordoi, Karasu and Alamadin bazaars and to the increasing of the unemployment rate; prices of the consumer goods rise because of the increasing of custom tariffs. As a conclusion, for Kyrgyzstan economic disadvantages of joining the ECU outweigh the advantages. Therefore, the first hypothesis cannot be confirmed.

The second hypothesis asserted is that because small states have a little domestic market, external trade constitutes a higher portion of their GDP; thus, they seek preferential trade agreements and economic integration. Current Kyrgyzstan's economy was formed after its independence, following liberal policies. It is based on trade, agriculture, mining and services. Kyrgyzstan was one of the first countries to join World Trade Organization (WTO), becoming a hub for the re-exportation of goods from China, Central Asia and Russia. This

way, Dordoi, Karasu, and Alamadin bazaars have become the largest ones in Central Asia. The 85 % of the imports from China is re-exported to Russia and to Kazakhstan. It is estimated that these bazaars constitute a third of Kyrgyzstan's GDP (Payaz, 2014). Compared to Uzbekistan and Turkmenistan, it lacks valuable energy resources such as oil and natural gas, being dependent on foreign investments in sectors such as mining: Kumtor gold mine produces three billion dollars annually. Thus, Kyrgyzstan is also dependent on foreign aid.

If a small state is economically dependent on a powerful state, it is easier to take an integration decision. According to data of the National Statistical Committee of the Kyrgyz Republic reproduced in Table 1, half of Kyrgyzstan's imports and exports are with the Eurasian Economic Union member states, especially with Kazakhstan and Russia. While 13% of Kyrgyzstan's exports go to Russia, Russia has a share of 33.2% of imports. Subsidized oil from Moscow constitutes the bulk of the imports, which makes non-oil Kyrgyzstan dependent on cheap oil from Russia. Kazakhstan is the second country in Kyrgyzstan's exports with a 24.1% share, while it explains 9.7% of its imports.

**Table 1. 2012 Kyrgyzstan's Foreign Trade partners.**

Exports			Imports		
1	Switzerland	32.6	1	Russia	33.2
2	Kazakhstan	24.1	2	China	22.5
3	Russia	13.0	3	Kazakhstan	9.7
4	Uzbekistan	11.3	4	USA	4.7
5	China	3.6	5	Japan	4.0
6	Turkey	3.0	6	Germany	3.7
7	Turkmenistan	2.4	7	Turkey	3.3
8	Afghanistan	1.5	8	Belarus	3.0
9	Germany	1.0	9	Ukraine	2.6
10	United Arab Emirates	1.0	10	South Korea	1.7

Source: Kyrgyz Republic Central Bank Bulletin, Number 5, 2013.

Kyrgyzstan's economy also relies heavily on remittances from foreign workers. The participation of labor remittances in its GDP is of 40%, being the second highest in the world, after its neighbor Tajikistan. It is estimated that close to 500,000 Kyrgyz citizens work in Russia and another 200,000 in Kazakhstan, most of which illegally. According to Russian official data, only 133, 500 Kyrgyz citizens have received official work permits. The main reason of illegal work is that obtaining permission to work legally implies a long and difficult procedure. The expatriate worker's fear of deportation has been a big concern for Kyrgyz politicians in making the decision of joining the Eurasian Economic Union.

### Political and Security Dimensions

There are several political reasons for Kyrgyzstan to join the Russia-led Eurasian Economic Union. First, many Kyrgyz citizens entering the AGB terms means the return of safety period of the Soviet Union. Although it has been stated by Eurasian Economic Union leaders, especially Nazarbayev, that the union is only economic in nature, it has been ac-

cused of being a revival of the Soviet Union. Since small states lack political power and influence they try to gain more power by being a part of a larger union. Kyrgyzstan was a member of the Soviet Union and 95.98% of its population voted in favor of remaining in a referendum on the future of the Soviet Union held on the 17th March 1991<sup>4</sup>.

Second, since Kyrgyzstan is dependent on Russia in many aspects, it has no political power or will to go against Moscow's requests. Staying out of the union would mean loneliness and isolation which Kyrgyzstan cannot afford.

Third, Kyrgyzstan has good relations with and looks up to Kazakhstan in many political issues. Since Kazakhstan is one of the founding members of the Eurasian Economic Union, it is hard for Kyrgyzstan to stay out of it.

Finally, Russia is the only power to balance China after the US withdrawal from Central Asia. So, there is no alternative for Kyrgyzstan. In contrast to Eastern Europe, the European Union is far and is not a viable alternative for Central Asia (Avcu, 2014).

Kyrgyzstan's security concerns also played a role in deciding to join the Eurasian Customs Union. As hypothesized above, if a country is located in a peaceful area the decision to join an integration process is purely economic. However, if a state is located in a not very secure area, security concerns play a role in integration decisions. Kyrgyzstan is located in a not very secure part of the world. There are border and enclave-exclave problems with its neighbors which causes occasional conflicts. There are also problems related to rivers in Kyrgyzstan and Uzbekistan. Indeed, Uzbekistan President Islam Karimov once stated that water issues could be a reason for war in Central Asia. Because of security threats like these, Kyrgyzstan does not have an option to stay neutral and it chooses bandwagoning with Russia.

## ▪ Cultural Hegemony

If a small country is under the influence of ideological hegemony from a powerful state, it is easier to make an integration decision. After the collapse of the Soviet Union, each country in Central Asia was obliged to define its relation with Russia. Each country faced similar demographic pressure due to the existence of large ethnic Russian minorities and domestic and foreign economic pressures.

However, Central Asian countries did not pursue similar national strategies in the cultural sphere. Some countries, such as Uzbekistan and Azerbaijan, clearly wanted to break Russia's cultural hegemony. Thus, they changed their alphabets and left the usage of Russian as an official language. Meanwhile, other countries, such as Kazakhstan and Kyrgyzstan, have not attempted to eliminate Russia's cultural hegemony –even, in some cases, they were not aware of its existence. This way, they have kept the Cyrillic alphabet and continued using and teaching the Russian language at schools. Thus, for Kyrgyz public and its political elite, joining an economic union with Russia is not a foreign concept as for most it means the return to better days. Underlying this sentiment there is some sort of nostalgia for the Soviet Union.

---

<sup>4</sup> "Sowjetunion, 17 März 1991 : Weiterbestand Der UdSSRAls Föderation Gleichberechtigter Und Souveräner Staaten". Available at: <http://www.sudd.ch/event.php?lang=en&id=su011991>. Accessed on June 2014.

## Omnibalancing.

If the leaders are concerned about consolidation of power and think that potential integration will help in that task, it will be easier to make an integration choice. This is called omnibalancing. Kyrgyzstan is the only country in Central Asia in which leadership has changed hands with revolution. In 2005, a popular uprising resulted in the toppling the first president of the country, Askar Akayev. In 2010, a similar process was repeated and Bakiyev was removed from power.

In this second revolution, Russia's influence was apparent. Bakiyev had promised to close down the American Transit Center in Kyrgyzstan after receiving 2.15 billion dollars of aid by Russia, but he changed his mind after America increased its rental payment. As a result, Russian media began to openly criticize Bakiyev and increased the oil price sale to Kyrgyzstan. Thus, utility prices rised and caused the irruption of demonstrations. This was the beginning of Bakiyev regime's fall. Current President Almazbek Atambayev is determined to not repeat the mistakes Bakiyev made and has improved Kyrsgyzstan's relation with Russia.

## ▪ Conclusion.

Small states act differently than large states in their foreign policy decisions. In this article I tried to reflect on what influences a small state decision to join an economic integration process. It has been hypothesized that because small states have small domestic markets, external trade constitutes the most part of their GDP. Therefore, small states seek preferential trade agreements and economic integration. Thus, small states decide to join economic integration processes if they are beneficial for them. However, sometimes small states decide to join economic integration processes even if it is not economically feasible for them to do so.

Kyrgyzstan signed the agreement on its accession to the Eurasian Economic Union on December 23rd 2014. The EEU represents some economic benefits for the Asian country such as the increase of trade with the Eurasian Customs Union's countries and customs revenues, the improvement of border security, and the rise in investment and labor remittances. Nonetheless, there are some economic disadvantages as well. Among negative effects I underlined unemployment and the rise in the consumer goods' prices as a result of Kyrgyzstan losing its re-exporter character. I concluded that the economic disadvantages outweigh the advantages of joining the Union.

Therefore, I had to look for other (political, security related, cultural, and leadership) variables in order to explain its decision to enter the integration process. This way, I concluded that due to Kyrgyzstan's dependence on Russia, its security concerns, its fear of China, and the continuation of Russia's cultural hegemony, Kyrgyzstan decided to join the Eurasian Economic Union.

What does this decision means in terms of International Relations theory? Which theory explains Kyrgyzstan's decision better, Liberalism, Realism or Constructivism? Although economic integrations are the area of Liberalism and the increase of economic unions prove that liberals are right. However, the consideration of other factors in Kyrgyzstan's decision,

such as security concerns, cultural factors, and leadership role forces us to consider realism and constructivism as well.

## ▪ Bibliography

- Avcu, Seyit Ali (2014), "Eurasian Customs Union and Kyrgyzstan: Advantages and Disadvantages", *Avrasya Etudleri*, v. 20, n°45, pp. 269-297.
- Clover, Charles (2012), "Clinton Vows to Thwart New Soviet Union", *Financial Times*, December 6. Available at <http://www.ft.com/cms/s/0/a5b15b14-3fcf-11e2-9f71-00144feabdc0.html>. Accessed on November 2014.
- Commonwealth Secretariat/World Bank Joint Task Force on Small States (2000), *Small States: Meeting Challenges in the Global Economy*. Report of the Commonwealth Secretariat/World Bank Joint Task Force on Small States : Executive Summary and Draft Paper for the Development Committee, Commonwealth Secretariat. Available at: <http://www.cpahq.org/cpahq/cpadocs/meetingchallengeinglobaleconomy.pdf>
- Giles, Malika (2013), "Kyrgyzstan, Eyeing Customs Union, Frets Over Migrant Workers in Russia", *The Moscow Times*, November 22. Available at <http://www.themoscowtimes.com/business/article/kyrgyzstan-eyeing-customs-union-frets-over-migrant-workers-in-russia/490050.html>. Accessed on March 2014.
- Goetschel, Laurent (ed.) (1998), *Small States inside and outside the European Union*, Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Keohane, Robert (1969), "Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics", *International Organization*, n° 23, pp. 291-310.
- Kelstrup, Morten (1993), "Small States and European Political Integration: Reflections on Theory and Strategy", in Petersen and Tilikainen (eds.), *The Nordic Countries and the EC*, Copenhagen: Copenhagen Political Studies Press, pp. 136–162.
- Nugent, Neill (2001), "Small States and European Integration: The Case of Cyprus." Paper presented at the *Seventh Biennial International Conference of the European Community Studies Association*, Madison.
- Pace, Roderick (2000), "Small States and the Internal Balance of the European Union: The Perspective of Small States", in Gower and Redmond (eds.), *Enlarging the European Union. - The Way Forward*, Aldershot: Ashgate Publishing Limited.
- Payaz, Jamil (2014), "Kyrgyzstan Wants to Keep Its Wholesale Markets in the Customs Union", May 2. Available at: HYPERLINK "<http://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/12907-kyrgyzstan-wants-to-keep-its-wholesale-markets-in-the-customs-union.html>". Accessed on June 2014.
- Sarı, Yaşar (2008). *A Comparative Foreign Policy Analysis of Weak States: The Case of the Caucasus States*. University of Virginia, Charlottesville.

# Maestría en Relaciones Internacionales

**Acreditada y Categorizada A (Excelente)  
por la CoNEAU**

**Abierta la inscripción a la  
XXXI promoción 2017-2018  
calle 48 N° 539 La Plata**

**Tel: 0221 4240560 (Secretaria de Postgrado de la  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales)  
maestria@iri.edu.ar**



**Instituto de Relaciones Internacionales - [www.iri.edu.ar](http://www.iri.edu.ar)**

**u n i v e r s i d a d n a c i o n a l d e l a p l a t a**

# “Retomar y reimpulsar” el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación. ¿Un nuevo ciclo en la relación bilateral entre Chile y Argentina?<sup>1</sup>

**"Retake and reinvigorate" the Maipú Treaty of Integration and Cooperation.**

**A new cycle in bilateral relations between Chile and Argentina?**

**Fernando José Cacho Canales<sup>2</sup>**

**Resumen:** El objetivo de este artículo es dar una revisión a la relación bilateral actual entre Chile y Argentina, analizando especialmente la influencia del Tratado de Maipú de Integración y Cooperación suscrito en el año 2009, y sus protocolos complementarios. Se plantea dar cuenta de la apuesta de la Presidenta Michelle Bachelet de “retomar y reimpulsar” dicho Tratado en el inicio de su segundo mandato, el año 2014, para lograr dar paso a la constitución de una alianza estratégica entre ambos países.

**Abstract:** The purpose of this article is to make an overview of the recent bilateral relation between Chile and Argentina. Particularly, it is very relevant to analyze the influence of the Treaty of Maipú, signed in 2009, and its additional protocols. Also, this article examines the challenge of the President Michelle Bachelet in her new presidential period since 2014 “to retake and reinvigorate” this Treaty in order to get a step forward in the establishment of a strategic alliance between both countries.

**Palabras Clave:** Relación Bilateral Chile-Argentina – Política Exterior – Tratado de Maipú (2009) – Protocolos Complementarios

**Keywords:** Bilateral Relation Chile-Argentina – Foreign Policy – Treaty of Maipú (2009) – Additional Protocols

---

<sup>1</sup> Recibido: 07/04/2015 – Aceptado: 05/10/2016

<sup>2</sup> Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Católica de Chile. Máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca. Funcionario del Servicio Exterior de Chile.

## ▪ Introducción

La primera visita oficial al exterior de la Presidenta de la República de Chile Michelle Bachelet, luego de asumir su segundo mandato presidencial el 11 de marzo de 2014, se efectuó a Argentina el día 12 de mayo<sup>3</sup>, coincidiendo con el primer destino al exterior del Presidente Sebastián Piñera<sup>4</sup> y también con lo hecho en su primer periodo<sup>5</sup>. En el marco de esta visita, se suscribió la Declaración Presidencial Conjunta de Seguimiento del Tratado de Maipú, la que señala expresamente lo siguiente:

Las Presidentas reiteraron su plena disposición para continuar afianzando la integración entre los dos países en el marco del Tratado de Maipú de Integración y Cooperación -complementario del Tratado de Paz y Amistad de 1984- que celebraran en el año 2009, y sus Protocolos Complementarios, y acordaron la adopción de medidas concretas en materia de conectividad, infraestructura y demás aspectos relevantes de la agenda bilateral (Declaración Presidencial Conjunta, 2014).

Esta voluntad manifestada por las Presidentas, de “retomar y reimpulsar” el Tratado de Maipú como un eje para la integración entre Chile y Argentina lleva a plantearnos algunos interrogantes: ¿Aún se encuentra la relación bilateral en el ciclo abierto con el Tratado de Paz y Amistad de 1984? Si es así, ¿se puede seguir avanzando en él? O, por el contrario, ¿se ha convertido el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación en un punto de inflexión que dio comienzo a un nuevo ciclo en la relación bilateral abriendo la posibilidad de una alianza estratégica entre Chile y Argentina?

A modo aclaratorio, es necesario partir de una precisión conceptual sobre qué entendemos por alianza estratégica. En este sentido, María Elena Lorenzini, considerando algunos planteamientos de Carlos Escudé, señala que “(u)na alianza estratégica comprende al vínculo bilateral de modo integral -macro y microrrelaciones- y se basa en una relación bilateral profunda y densa. Supone la planificación de cursos de acción en el mediano y largo plazo haciendo que estos sean más confiables, más previsibles y menos inciertos” (Lorenzini, 2013: 42-43).

En consecuencia, y considerando esta aclaración conceptual, se plantea que la apuesta de “retomar y reimpulsar” el Tratado de Maipú en el inicio del segundo mandato de la Presidenta Michelle Bachelet, busca consolidar la relación de interdependencia existente entre los dos Estados, mediante la concreción de iniciativas de infraestructura para la integración física y la facilitación fronteriza y la consolidación de un conjunto de instancias de integración binacional, para lograr una confianza sostenida y permanente en la relación bilateral que dé paso a la constitución de una alianza estratégica.

<sup>3</sup> Ésta había sido programada para el día 15 de abril, sin embargo fue pospuesta a causa de los graves efectos provocados por el gran incendio acontecido en Valparaíso el día 12 de abril. Cabe destacar que el gobierno argentino entregó su inmediato apoyo material, facilitando aviones hidratantes y brigadistas, a lo que se sumó la solidaridad de organizaciones de la sociedad civil y comunidades de chilenos en Argentina que organizaron el “Festival de la Esperanza Argentina abraza Valparaíso”, un evento con bandas musicales locales frente a la Embajada de Chile en Buenos Aires, para recolectar ayuda material. Esto siguiendo el éxito de “Argentina abraza Chile” luego del terremoto del 27 de febrero de 2010.

<sup>4</sup> Visita oficial realizada el día 8 de abril de 2010.

<sup>5</sup> Visita oficial realizada los días 21 y 22 de marzo de 2006.

## ▪ La relación bilateral actual entre Chile y Argentina: interdependencia y dificultades

A modo de breve reseña, se puede afirmar que la progresiva solución pacífica de las controversias limítrofes y territoriales entre Chile y Argentina, definida a partir del Tratado de Paz y Amistad de 1984, permitió la intensificación de la relación bilateral, dando lugar a una interdependencia cada vez mayor, caracterizada por la cooperación económica y la integración física. A propósito de esto, Alberto van Klaveren señala que “(e)sta nueva perspectiva ha dado lugar al crecimiento sustancial de los intercambios, a un flujo sostenido de inversiones, a la concreción de varias obras que facilitan la integración física, a un sostenido intercambio turístico, entre otros elementos” (van Klaveren, 2010: 59).

Sin embargo, esto también ha generado que la relación bilateral esté expuesta a diversas vulnerabilidades. En este sentido, se puede reconocer que han existido una serie de situaciones que han tensionado la relación bilateral en los últimos años, las cuales están asociadas con materias políticas, económicas y energéticas, lo que plantea algunos interrogantes sobre sus grados de confianza y densidad. En relación a la ocurrencia de estos episodios de desencuentro a partir de 1990, María Elena Lorenzini se refiere a la existencia de “ciclos de *stop and go*” en la relación bilateral que afectan la construcción de una alianza estratégica basada en una confianza sostenida:

Si examinamos la relación Argentina-Chile en retrospectiva, podremos ver la manera en que los ciclos se han sucedido. El primero de ellos transcurrió en el periodo 1990-2000 en el que predominó la fase *go*, a pesar de que allí se resolvió un tema tan sensible como las cuestiones territoriales. Fue un período menos conflictivo si se lo compara con la intensidad que éste experimentó en los años previos y durante la crisis del gas y el caso Apablaza. El segundo se inició en 2001 y aún el vínculo bilateral continúa moviéndose dentro de esa lógica. Una de las características más salientes es la existencia de varios puntos de *stop* que estarían representados por el supuesto episodio de espionaje en el Consulado de Punta Arenas, el inicio (2004) y la permanencia de la crisis del gas (2009), la polémica por el artículo “Nuestros vecinos argentinos” y el caso Apablaza (Lorenzini, 2013: 60).

La persistencia de estas crisis y tensiones en la relación bilateral entre Chile y Argentina durante la última década permiten evidenciar que la solución de las controversias limítrofes y territoriales por sí misma no es una garantía para la inexistencia de futuras desavenencias en las relaciones entre los dos países, sobre todo en ámbitos como el económico y el energético, siendo necesarias otras medidas. En el caso de la relación bilateral entre Chile y Argentina, éstas se han presentado constantemente desde la inicial voluntad de cooperación económica e integración física señalada en el Tratado de 1984, hasta el reconocimiento y sistematización de diversos mecanismos de integración binacional en el Tratado de Maipú.

A propósito de esto, y pese a las intenciones de las autoridades, es importante reconocer las dificultades que han tenido los gobiernos chilenos y argentinos para modificar percepciones negativas hacia “el otro” en sus respectivas sociedades. En este sentido, Raúl Bernal Meza plantea la existencia de una distancia entre la relación a nivel gubernamental y la relación a nivel de sociedades:

está la gran diferencia que existe entre una relación prolija y cordial, con crecientes vínculos cooperativos, a nivel gubernamental argentino-chileno, y la relación a nivel de sociedades, donde aún hay mucho irredentismo y subsiste el peso de sistemas educativos y de las concepciones geopolíticas. Estas últimas mantienen todavía la visión de un Chile expansionista, amigo de los ingleses –cuestión que se relaciona estrechamente con la Guerra de Malvinas- y desinteresado por el Mercosur (Bernal Meza, 2007: 25).

Asimismo, Iván Witker señala que las diferencias entre ambos países son el resultado del surgimiento de dos “culturas estratégicas” completamente distintas, las que sin duda son responsables de los “imaginarios” de cada país contribuyendo a las asimetrías en las percepciones de la opinión pública.

Mientras la Argentina se ha consolidado en torno a la idea de un pasado grandioso y un futuro que no llega; la chilena se ha cimentado en la auto-identificación insular y excepcionalidad institucional. Mientras llora oportunidades históricas perdidas, y no se concilia con la perspectiva de que la conducta internacional de los Estados, independientemente que se catalogue como buena o mala, siempre tiene repercusiones; la chilena es más optimista respecto al devenir pero actúa con marcada cautela, debido a una cierta intuición de las consecuencias. Por lo mismo, mientras los argentinos buscan un protagonismo global desproporcionado frente a sus capacidades, y han llevado en ocasiones a su país a un deterioro que pareciera no tener límites; los chilenos apuestan a que su provincianismo sigiloso y serio será bien percibido *urbi et orbi* (Witker, 2010: 561-562).

Esta breve reseña, respecto de la interdependencia y las dificultades presentes en la relación bilateral actual entre Chile y Argentina, da cuenta de los desafíos que debe abordar la apuesta de “retomar y reimpulsar” el Tratado de Maipú para poder cumplir con los objetivos de concreción de iniciativas de infraestructura, para la integración física y la facilitación fronteriza, y de consolidación de un conjunto de instancias de integración binacional, que puedan lograr la constitución de una alianza estratégica basada en una confianza sostenida.

## ▪ De la Declaración al Tratado: ¿Un nuevo abrazo de Maipú?

El Tratado de Maipú de Integración y Cooperación y sus Protocolos Complementarios sobre la Constitución de la Entidad Binacional para el Proyecto “Túnel de Baja Altura-Ferrocarril Trasandino Central” y sobre la Constitución de la Entidad Binacional para el Proyecto “Túnel Internacional Paso Agua Negra”<sup>6</sup> y el Protocolo Complementario al Tratado de Maipú de Integración y Cooperación para la Constitución de un Grupo de Trabajo Especial para la Adopción

---

<sup>6</sup> El Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República de Chile y la República Argentina y sus Protocolos Complementarios sobre la Constitución de la Entidad Binacional para el Proyecto Túnel de Baja Altura-Ferrocarril Transandino Central y sobre la Constitución de la Entidad Binacional para el Proyecto Túnel Internacional Paso de Agua Negra, fue promulgado mediante Decreto 1, el 4 de enero de 2010, y publicado en el Diario Oficial el 2 de marzo de 2010. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1011410>. Consultado en septiembre de 2014.

de un Acuerdo General sobre Libre Circulación de Personas<sup>7</sup>, fueron suscritos bajo los mandatos de la Presidenta de Chile, Michelle Bachelet Jeria, y la Presidenta de Argentina, Cristina Fernández de Kirchner, en Maipú, Santiago de Chile, el 30 de octubre de 2009. Dicho tratado se presentó como un complemento de la voluntad de integración física y cooperación económica del Tratado de Paz y Amistad de 1984 y significó el reconocimiento y la sistematización del conjunto de mecanismos de integración binacional entre los dos países. Posteriormente, en el gobierno del Presidente Sebastián Piñera, se suscribieron los Protocolos Complementarios al Tratado de Maipú de Integración y Cooperación sobre Asistencia Consular a los Nacionales de la otra Parte que se encuentren en el Territorio de Estados en los cuales no haya Representación Consular de su País<sup>8</sup>; y para la Creación de la Reunión Binacional de Gobernadores Argentinos e Intendentes Chilenos de la Frontera Común como un Mecanismo de Relacionamento Bilateral<sup>9</sup>.

A fines del año 2014, ya en el segundo mandato presidencial de Michelle Bachelet, se anunció la suscripción de dos nuevos Protocolos Complementarios al Tratado de Maipú: el Protocolo Segundo que otorgará personería jurídica a la Entidad Binacional del Ferrocarril Trasandino de Baja Altura (EBIFETRA) y el de la Entidad Binacional del Túnel de Agua Negra (EBITAN) para realizar el llamado a licitación pública internacional para la construcción de este túnel entre la provincia de San Juan y la IV Región de Coquimbo (Comunicado, 2014). A esto se sumó la reciente suscripción del Protocolo Complementario al Tratado de Maipú sobre la Constitución de la Entidad Binacional para el Proyecto “Túnel Internacional Paso Las Leñas (EBILEÑAS)” (Comunicado, 2015).

Tal como describe María Elena Lorenzini, la firma del Tratado de Maipú tuvo como telón de fondo una serie de acercamientos políticos y actos simbólicos previos entre ambos gobiernos (Lorenzini, 2013: 46-48). Particularmente, en el plano político se destacó la Declaración de Punta Arenas que se realizó en el marco de la primera visita oficial de la Presidenta Cristina Fernández a Chile entre los días 4 y 5 de diciembre de 2008. Ésta se desarrolló en un ambiente de gestos y actos por la conmemoración de los treinta años del inicio de la mediación papal en el diferendo de la zona austral, destacándose la colocación de la piedra fundamental del “Monumento a la Integración” por las Presidentas de Chile y Argentina en la localidad de Monte Aymond, junto al paso fronterizo Integración Austral, y el anuncio de la

---

<sup>7</sup> El Protocolo Complementario al Tratado de Maipú de Integración y Cooperación para la Constitución de un Grupo de Trabajo Especial para la Adopción de un Acuerdo General sobre Libre Circulación de Personas fue promulgado mediante Decreto 84, el 17 de marzo de 2010, y publicado en el Diario Oficial el 21 de junio de 2010. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1014678>. Consultado en septiembre de 2014.

<sup>8</sup> El Protocolo Complementario al Tratado de Maipú de Integración y Cooperación sobre Asistencia Consular a los Nacionales de la otra Parte que se encuentren en el Territorio de Estados en los cuales no haya Representación Consular de su País, fue suscrito en Santiago de Chile el 27 de enero de 2011, promulgado mediante Decreto 35, el 24 de febrero de 2011, y publicado en el Diario Oficial el 4 de junio de 2011. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1026212>. Consultado en septiembre de 2014.

<sup>9</sup> El Protocolo Complementario al Tratado de Maipú de Integración y Cooperación para la Creación de la Reunión Binacional de Gobernadores Argentinos e Intendentes Chilenos de la Frontera Común como un Mecanismo de Relacionamento Bilateral, fue suscrito en Santiago de Chile el 16 de marzo de 2012, promulgado mediante Decreto 53, el 2 de abril de 2012, y publicado en el Diario Oficial el 14 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1046715>. Consultado en septiembre de 2014.

destinación de la edición de 2009 del concurso del Premio Binacional de las Artes y la Cultura para su diseño y construcción.

La Declaración de Punta Arenas evidenció la intención de ambos gobiernos de posibilitar una alianza estratégica entre Chile y Argentina, ya que daba cuenta de importantes iniciativas de cooperación entre los dos países, destacándose: la presentación de la Fuerza de Paz Conjunta y Combinada “Cruz del Sur” Chile-Argentina (FPCC) para actuar en las operaciones de mantenimiento de la paz de la Organización de Naciones Unidas (ONU); el énfasis en la adopción de acuerdos en materia migratoria; los avances en la integración física y la conectividad; el acuerdo para la coordinación de posiciones comunes en materia antártica y en el plano multilateral; la creación de la Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas; entre otras (Declaración, 2008).

En especial, dicha Declaración anunció expresamente la negociación de lo que sería el futuro Tratado de Maipú casi un año después, como “un Tratado complementario al de Paz y Amistad de 1984, que permita sistematizar y ordenar los mecanismos que conforman la relación bilateral, dinamizar y asegurar el proceso de integración” (Declaración, 2008). Asimismo, se reconoció la importancia de la dimensión subnacional y la multiplicidad de vínculos existentes para la relación bilateral, señalando que

El objetivo del nuevo Tratado será consolidar los logros alcanzados hasta el presente a través del vital proceso de integración que está sustentado en la dinámica brindada por la sociedad civil, empresarios y trabajadores, Regiones y Provincias, y por ambos Gobiernos Nacionales, así como también en las decisiones adoptadas por las comisiones, grupos de trabajo y mecanismos de coordinación (Declaración, 2008).

Este ánimo de entendimiento se concretó con la visita de la Presidenta Cristina Fernández, el 29 y 30 de octubre de 2009, para la firma del Tratado de Maipú de Integración y Cooperación en el marco de la conmemoración de los veinticinco años del Tratado de Paz y Amistad de 1984<sup>10</sup> y ante el bicentenario de las Juntas de Gobierno que dieron inicio a los procesos de independencia en los dos países.

El encuentro tuvo lugar en el Santuario Nacional de Maipú, en el cual se encuentra ubicada la Basílica del Carmen y el Museo del mismo nombre, y quedó inmortalizado con la imagen y el abrazo de las dos presidentas teniendo como fondo el mural “Alegoría de la Batalla de Maipú” de Fray Pedro Subercaseaux Errázuriz y taller (Miguel Venegas Cifuentes y Claudio Bravo), al interior del museo. Éste muestra diversos pasajes de esta decisiva batalla para asegurar la independencia de Chile el día 5 de abril de 1818, considerando al centro la imagen tutelar de la Virgen del Carmen sobre los generales Bernardo O’Higgins y José de San Martín.

Hay que recordar que el Santuario, comúnmente conocido como “Templo Votivo de Maipú”, se erigió en el sitio en el cual se logró la victoria en esta decisiva batalla en los llanos del Maipo, de acuerdo al voto formulado por el general Bernardo O’Higgins en vísperas del combate. La promesa de O’Higgins rezaba lo siguiente: “En el mismo sitio que se dé la batalla y se obtenga la victoria, se levantará un Santuario a la Virgen del Carmen, Patrona y Generala de los Ejércitos de Chile, y los cimientos serán levantados por los mismos magistrados que formulen este voto, en el mismo lugar de su misericordia que será el de su gloria”.

<sup>10</sup> El Tratado de Paz y Amistad fue firmado en la Santa Sede el 29 de noviembre de 1984.

A propósito de las características trascendentes de la batalla del Maipo, que ocurría a escasa distancia de la ciudad de la Santiago y sus alarmados habitantes, Barros Arana la describe con estas palabras: “En efecto, en esta estrecha porción de terreno que hemos descrito, se iba empeñar la batalla más sangrienta, más considerable por el número de los combatientes i más importante por sus resultados militares, políticos i sociales de que hubiera sido teatro el suelo de Chile” (Barros Arana, 1890: 442).

La llegada al campo de combate del general Bernardo O’Higgins para encontrarse con el General José de San Martín, cuando las tropas realistas se encontraban en retirada hacia el caserío de hacienda de Espejo por la acción conjunta del Ejército de Los Andes y del Ejército de Chile encabezados por este último, dio lugar al famoso abrazo entre los dos generales. Este afectuoso saludo ha quedado inscrito en la historia política de ambos países, siendo replicado por numerosas autoridades chilenas y argentinas. Sin embargo, extrañamente no existe ninguna placa recordatoria de este “nuevo abrazo” y de la firma del Tratado de Maipú de Integración y Cooperación el 29 de octubre de 2009 en dicho lugar.

Pocos días después, con motivo de la conmemoración de los veinticinco años de la firma del Tratado de Paz y Amistad de 1984, las Presidentas de Chile y Argentina realizaron una visita oficial conjunta a la Santa Sede el día 28 de noviembre de 2009. Las mandatarias fueron recibidas en forma conjunta, y luego por separado, por el Papa Benedicto XVI. Entre sus actividades, se realizó la colocación de una placa recordatoria en el sitio de la Casina Pío IV, escenario de las principales negociaciones durante el diferendo austral, y la entrega a Tarsicio Bertone, Secretario de Estado del Vaticano, de una copia del Tratado de Maipú de Integración y Cooperación firmado, y aprobado por ambos Congresos, recientemente<sup>11</sup>.

## ▪ **El Tratado de Maipú: reconocimiento y sistematización de mecanismos institucionales de integración binacional.**

El Tratado de Maipú de Integración y Cooperación establece objetivos en diversas dimensiones para buscar profundizar lazos comunes y acciones conjuntas en comercio, inversión, empleo, conexión física, defensa, integración fronteriza, migración, entre otras (Tratado, 2009: Artículo 1). Sin embargo, su función principal, tal como señaló la Declaración de Punta Arenas, es el reconocimiento y la sistematización de los mecanismos de integración binacional en diversas dimensiones y “la necesidad de perfeccionar la estructura institucional existente”.

En primer lugar, se señalan los siguientes mecanismos institucionales: Encuentros Presidenciales; Reunión Binacional de Ministros; Sistema de Consultas Permanentes de los Ministros de Relaciones Exteriores; Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física; Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas; Comisión Parlamentaria Conjunta; Comités de Integración (Tratado, 2009, Artículos 3-26). A los que se

---

<sup>11</sup> Dada la proximidad de esta visita, el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación fue aprobado en forma expedita por el Congreso argentino y chileno pocos días antes. En el caso de Chile, la Cámara de Diputados y el Senado llevaron a cabo los trámites constitucionales sin mayor debate el 25 de noviembre de 2009. Sólo el Senador por la VI Región del Libertador General Bernardo O’Higgins, Juan Pablo Letelier, quien votó a favor del proyecto de acuerdo, manifestó su petición de crear una comisión binacional para estudiar el Túnel de Baja Altura de Las Leñas (BCN, 2010)

agrega formalmente, mediante el Protocolo Complementario de 2012 reseñado previamente, la Reunión de Gobernadores Argentinos e Intendentes Chilenos de la Frontera Común. Ésta se realizó por primera vez en Santiago de Chile el día 18 de mayo de 2011, y su Declaración Final contempló solicitar su incorporación a los mecanismos institucionales del Tratado de Maipú:

Dada la trascendencia, repercusión y convocatoria que ha demostrado la presente reunión, así como la proyección de sus resultados en beneficio de la relación bilateral entre Chile y la Argentina, sus Cancilleres, Alfredo Moreno Charne y Héctor Timerman, deciden proceder, a la brevedad, a la firma de un Protocolo Complementario que incorpore la Reunión de Gobernadores argentinos e Intendentes chilenos de la Frontera Común entre los mecanismos institucionales del Tratado de Maipú (Declaración Final, 2011).

En segundo lugar, se señalan los siguientes mecanismos complementarios: Consejo Empresarial Binacional Permanente; Foro Binacional de “Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social”; Consejo Consultivo representativo de la sociedad civil<sup>12</sup> (Tratado, 2009, Artículos 27-29). Al respecto, salvo el Consejo Empresarial Binacional Permanente, que fue creado en el año 2005, no se encontró información sobre la realización de reuniones en el marco de estas iniciativas.

Adicionalmente, complementando al Tratado de 1984, se puede destacar el grado de profundización de la cooperación entre Chile y Argentina descrita en el Tratado de Maipú, considerando apartados relativos a cooperación binacional, académica, en ciencia y tecnología, en materia de producción para la defensa y consular (Tratado, 2009: Artículos 30-37).

Especial atención tiene el reconocimiento de los vínculos subnacionales en el marco de una estructura institucional binacional claramente definida. En ese sentido, la acción de los Comités de Integración<sup>13</sup> es descrita de manera destacada, considerando la colaboración pública y privada en diversas dimensiones (política, económica, cultural, turística, justicia y seguridad, salud y educación) (Tratado, 2009, Artículos 15-21). Asimismo, se detalla expresamente la conexión de la labor de los Comités de Integración con las otras entidades binacionales señaladas, lo que da cuenta de la búsqueda por establecer una trama institucional interconectada. De esta forma, la Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física “continuará impulsando [...] los cursos de acción adoptados por los Comités de Integración y la vinculación entre las provincias argentinas y regiones chilenas y entre las sociedades civiles de las Partes” (Tratado, 2009, Artículo 7); la Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones económicas, “examinará las iniciativas, propuestas y recomendaciones de los Comités de Integración en materia Económica” (Tratado, 2009, Artículo 10) y la Comisión Parlamentaria Conjunta “podrá [...] apoyar las recomendaciones y planes que hayan sido elaborados por los Comités de Integración” (Tratado, 2009, Artículo 13, letra b). Este interés subnacional se profundizó aún más con la creación de la Reunión Binacional de Gobernadores Argentinos e Intendentes Chilenos de la Frontera Común referida previamente.

<sup>12</sup> Se propone la creación de estos dos últimos mecanismos complementarios en dicho Tratado.

<sup>13</sup> Los Comités de Integración son instancias permanentes de encuentro e intercambio entre las autoridades de las regiones chilenas y las provincias argentinas. Actualmente, son ocho: NOA-Norte Grande, ATACALAR, Agua Negra, Las Leñas, Paso Sistema Cristo Redentor, El Pehuenche, Región de Los Lagos, Integración Austral.

Hay que señalar que la mayoría de los mecanismos reconocidos ya existían y funcionaban al momento de su suscripción el año 2009, sin embargo el Tratado de Maipú institucionalizó y especificó con mayor detalle las funciones de algunas de estas iniciativas binacionales. Tal como lo señala Lorenzini:

Entonces, si ya había mecanismos institucionalizados, corresponde que nos preguntemos: ¿qué es lo nuevo y qué es lo que se modificó? Como respuesta a la primera interrogante tenemos, por una parte, la jerarquización de la Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas y, por la otra, la institucionalización de la Reunión Binacional de Ministros. En respuesta al segundo, señalamos los ajustes realizados en algunos de los mecanismos existentes orientados a precisar sus funciones (Lorenzini, 2013: 51).

Finalmente, se debe destacar la realización de reuniones de todos los mecanismos institucionales de integración binacional durante el gobierno del Presidente Sebastián Piñera (2010-2014) que sucedió al primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, aun cuando no existía la misma afinidad política que tenía esta última con la Presidenta Cristina Fernández, dando cuenta de la continuidad del conjunto de instancias de integración binacional por sobre controversias o desavenencias políticas (caso Apablaza<sup>14</sup>) y económicas (caso LAN<sup>15</sup>) entre los dos gobiernos.

A lo que se sumó la suscripción y promulgación, durante el periodo del Presidente Piñera, de los Protocolos Complementarios previamente indicados: sobre Asistencia Consular a los Nacionales de la otra Parte que se encuentren en el Territorio de Estados en los cuales no haya Representación Consular de su País (2011) y para la Creación de la Reunión Binacional de Gobernadores Argentinos e Intendentes Chilenos de la Frontera Común como un Mecanismo de Relacionamento Bilateral (2012).

### **“Retomar y reimpulsar” el Tratado de Maipú**

La Declaración Presidencial Conjunta de Seguimiento del Tratado de Maipú citada al inicio de este artículo se centra prioritariamente en las áreas de integración física y facilitación fronteriza.

Se destacan especialmente las “medidas concretas” en las materias de conectividad e infraestructura que se espera llevar a cabo en los próximos años. De esta forma, se hace

---

<sup>14</sup> La controversia por el caso Apablaza se originó por el rechazo por parte del Poder Ejecutivo argentino de la extradición de Sergio Galvarino Apablaza Guerra a Chile, al ser reconocido como refugiado por la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) en el año 2010. Hay que recordar que Apablaza, conocido como el Comandante Salvador y miembro de la dirección del Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR), fue requerido por la justicia chilena al estar acusado de ser el presunto autor intelectual del asesinato de Jaime Guzmán, Senador de la Unión Demócrata Independiente (UDI), y de haber participado en el secuestro de Cristián Edwards, gerente del diario El Mercurio y uno de los hijos de su propietario, ambos hechos ocurridos en el año 1991.

<sup>15</sup> Los problemas operacionales de la compañía aérea chilena LAN en Argentina en el año 2013 se produjeron, primeramente, por un conflicto con la empresa estatal Intercargo, que presta los servicios de rampa en tierra a la compañía. A lo que se sumó, posteriormente, la orden del Organismo Regulador del Servicio Nacional de Aeropuertos (ORSNA) para que LAN abandonara el hangar que utilizaba en el Aeroparque Jorge Newbery. Esta última situación motivó, como detallaron los medios de comunicación, la intervención del Ministro de Relaciones Exteriores chileno, Alfredo Moreno, para lograr un acuerdo.

referencia a los avances en el Proyecto Túnel Internacional Paso de Agua Negra, el Proyecto Túnel de Baja Altura-Ferrocarril Trasandino Central, el Proyecto Túnel Las Leñas, en la implementación de las recomendaciones del Estudio de Optimización del Sistema Cristo Redentor, en las obras en Villa la Angostura (Argentina) relacionadas con el Paso Cardenal Samoré, en la ejecución de un estudio binacional en el Eje del Sur y se anuncia la implementación de un nuevo Plan Maestro de Pasos de Frontera y su Cronograma de Inversiones para los próximos años.

Particularmente, en cuanto a las medidas vinculadas a la facilitación fronteriza, se pueden señalar: el avance del Grupo de Trabajo Especial para la Adopción de un Acuerdo General sobre Libre Circulación de Personas; la implementación de acciones que simplifiquen los trámites de control migratorio para la circulación de personas a través de los pasos fronterizos; la eliminación gradual de la Tarjeta Única Migratoria para su reemplazo por el registro electrónico de tránsitos; la entrada en vigencia del Convenio sobre Tránsito Vecinal Fronterizo de agosto de 2009 luego de las modificaciones de agosto de 2013; la implementación de controles integrados en los pasos fronterizos (Paso Sico, Paso Pircas Negras, Paso de Agua Negra, Paso Sistema Cristo Redentor); la actualización del Convenio de Transporte Terrestre en Tránsito, para vincular dos puntos en un mismo país utilizando el territorio del otro, de 1974 (Declaración Presidencial Conjunta, 2014).

Asimismo, en materia de diálogo político, se da cuenta de la continuidad de los mecanismos institucionales de integración binacional. De esta forma, la Declaración señala que se acordó realizar la VI Reunión Binacional de Ministros, la IV Reunión de Gobernadores Argentinos e Intendentes Chilenos de la Frontera Común y la Reunión de la Comisión Parlamentaria Conjunta Argentino-Chilena, en Buenos Aires en 2014. Sin embargo, no se hace referencia expresamente a la acción de los Comités de Integración, como parte de estos mecanismos institucionales, ni tampoco a la situación de los mecanismos complementarios: el Consejo Empresarial Binacional Permanente, el Foro Binacional de “Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social” y el Consejo Consultivo representativo de la sociedad civil. Tal como se indicó previamente, estos dos últimos fueron creados mediante acuerdo de las dos partes, según señala el Tratado de Maipú.

La VI Reunión Binacional de Ministros, la IV Reunión de Gobernadores Argentinos e Intendentes Chilenos de la Frontera Común y la XVIII Reunión de la Comisión Parlamentaria Conjunta Argentino-Chilena se desarrollaron en Buenos Aires simultáneamente, el 29 de agosto de 2014; además de efectuarse una reunión bilateral entre los Ministros de Relaciones Exteriores y una reunión 2+2, incluyendo la participación de los Ministros de Defensa respectivos. Estos encuentros vinieron a sumarse a la previa realización de la II Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas en Santiago de Chile, el 12 de agosto de 2014.

La jornada de reuniones realizada el 29 de agosto de 2014 tuvo una alta participación de representantes de ambos países y consideró una serie de acuerdos sectoriales, destacándose nuevamente los anuncios en relación a las iniciativas vinculadas a integración física y facilitación fronteriza: la aprobación del Plan Maestro de Pasos de Frontera al 2030, que aumenta de 13 a 26 los pasos fronterizos priorizados entre Chile y Argentina; el intercambio de notas reversales para establecer Controles Integrados de Frontera en los Pasos Pircas Negras (Copiapó-La Rioja) y Cardenal Samoré (Osorno-Bariloche); avances en los Proyectos de la Entidad Binacional para el Proyecto “Túnel de Baja Altura-Ferrocarril Trasandino Cen-

tral” (EBIFETRA) entre Los Andes y Mendoza y sobre la Constitución de la Entidad Binacional para el Proyecto “Túnel Internacional Paso Agua Negra (EBITAN) para unir Coquimbo con San Juan; y se acordó avanzar en la suscripción de un Protocolo Adicional al Tratado de Maipú para la creación de la Entidad Binacional Túnel Las Leñas que unirá San Rafael con Rancagua (Declaración VI Reunión Binacional de Ministros de Argentina y de Chile, 2014).

Se debe señalar que, al igual que en el año de su suscripción, esta voluntad de “reimpulsar y retomar” lo dispuesto en el Tratado de Maipú, en el inicio del segundo mandato de la Presidenta Michelle Bachelet, se enmarca en un ambiente cargado de conmemoraciones y hechos simbólicos: la inauguración del Monumento a la Virgen de la Paz el día 2 de febrero de 2014<sup>16</sup>; la conmemoración del trigésimo aniversario de la firma del Tratado de Paz y Amistad; y la conmemoración del quinto aniversario del Tratado de Maipú de Integración y Cooperación.

## ▪ Conclusión

La voluntad de “retomar y reimpulsar” el Tratado de Maipú de 2009 como un eje para la integración entre Chile y Argentina, en el inicio del segundo mandato de la Presidenta Michelle Bachelet, se ha ido materializando con la realización de las reuniones de los mecanismos institucionales de integración binacional y los anuncios para avanzar en la concreción de iniciativas de infraestructura para la integración física y la facilitación fronteriza, como lo demuestran la jornada del 29 de agosto de 2014 y la reciente suscripción de nuevos Protocolos Complementarios al Tratado de Maipú: el Protocolo Segundo que otorgará personería jurídica a la Entidad Binacional del Ferrocarril Trasandino de Baja Altura (EBIFETRA), el de la Entidad Binacional del Túnel de Agua Negra (EBITAN) para realizar el llamado a licitación pública internacional para la construcción de este túnel entre la provincia de San Juan y la IV Región de Coquimbo y el Protocolo Complementario al Tratado de Maipú sobre la Constitución de la Entidad Binacional para el Proyecto “Túnel Internacional Paso Las Leñas (EBILEÑAS)” (Comunicado, 2015).

Volviendo a las preguntas planteadas al inicio de este artículo, y considerando el planteamiento de algunos autores (Lorenzini, 2013; Ruz, 2011; Simonoff, 2013; Vittini, 2012; Zaldívar, 2011), la suscripción del Tratado de Maipú representa un complemento del Tratado de 1984, haciendo eco de lo señalado en el mismo Tratado, que lo describe como el “marco referencial y permanente de la sólida relación entre ambos Estados” (Tratado, 2009: Preámbulo). Aun así, tal como plantea María Inés Ruz, se puede argumentar sobre las posibilidades que se presentan con el Tratado de Maipú, el cual podría permitir a futuro abrir un nuevo ciclo en la relación, aun cuando sea adelantado considerar la constitución de una alianza estratégica:

El Tratado de Integración y Cooperación, suscrito en octubre de 2009, es complementario al Tratado de Paz y Amistad de 1984, consolida los logros

---

<sup>16</sup> De acuerdo a lo investigado, este monumento no está vinculado con el Concurso Binacional para el Monumento a la Integración Argentino-Chilena, que fue convocado el 2009 siguiendo el anuncio realizado en la Declaración de Punta Arenas de 2008. Este último fue ganado por el Proyecto denominado “Trinchera del Encuentro” de Cristián Olivos + OWAR Arquitectos. A la fecha, este no ha sido construido.

institucionales alcanzados hasta el presente y permite proyectar el proceso integrador. Este tratado permitirá pasar a un nuevo ciclo en la relación vecinal, que será más o menos fructífero dependiendo de la calidad del diálogo político que mantengan ambos gobiernos, pero que en ningún caso podrá debilitar la multiplicidad de vínculos políticos, económicos y sociales a través de los cuales se entreteje la relación bilateral (Ruz, 2011: 149).

Más allá de la disposición positiva frente al ineludible futuro común de ambos países, se hace difícil coincidir plenamente con esta última cita, considerando el carácter de “tratado estructurante”<sup>17</sup> del Tratado de 1984 y su significado histórico, político y simbólico para la relación bilateral entre Chile y Argentina. Ésta aún se encuentra en el ciclo abierto con dicho Tratado, lo que es reafirmado por el propio Tratado de Maipú; siendo este último, junto a sus protocolos complementarios, una forma de reactualizar y seguir avanzando en el mismo ciclo.

A treinta años de la suscripción del Tratado de Paz y Amistad, el valor principal del Tratado de Maipú es ser un instrumento que complementa la voluntad de cooperación económica e integración física iniciada en 1984, considerando una profundización de la cooperación en diversos ámbitos y el reconocimiento y sistematización de una serie de mecanismos de integración binacional, tanto institucionales como complementarios. Esto ha permitido avanzar en potenciar una multiplicidad de vínculos que van más allá de los establecidos desde el gobierno central, dándole nuevos horizontes al ciclo abierto con el Tratado de 1984, lo que debería ser desarrollado fuertemente para lograr acortar la distancia entre la relación a nivel gubernamental y la relación a nivel de sociedades, como señala Bernal Meza.

Aun así, hay que indicar que se observa una dinámica dispar entre los diversos mecanismos de integración binacional, algunos de los cuales funcionaban previamente, como los Comités de Integración, y otros aún dando sus primeros pasos, como la Reunión de Gobernadores Argentinos e Intendentes Chilenos de la Frontera Común, formándose una trama irregular y superpuesta para el tratamiento de los temas de interés.

Por último, la consolidación del desarrollo de un conjunto de instancias de integración binacional puede ser vista como una forma para soslayar o disminuir la incertidumbre producto de la existencia de los “ciclos de stop and go” descritos por Lorenzini, con controversias y desavenencias principalmente políticas y económicas, característicos de una relación bilateral interdependiente, intensa y múltiple como la existente actualmente entre Chile y Argentina. Tal vez esto nos lleve por el camino para lograr la constitución de una alianza estratégica en un futuro, basada en una confianza sostenida entre las autoridades y entre los pueblos de ambos países.

---

<sup>17</sup> A propósito de esto, José Gorostegui señala lo siguiente: “Desde la perspectiva jurídica de las relaciones vecinales, los denominados “tratados estructurantes” comprenden el conjunto de acuerdos internacionales, de carácter bilateral, que Chile ha celebrado con cada uno de sus vecinos y que, atendida su importancia, constituyen los pilares fundamentales desde los cuales se gesta, desarrolla y proyecta la política exterior que el país proyecta en relación a ellos” (Gorostegui, 2009: 26). En el caso de la relación entre Chile y Argentina, se les ha dado dicho carácter al Tratado de 1881 y al Tratado de 1884.

## ▪ Bibliografía

- Barros Arana, Diego (1890), *Historia Jeneral de Chile*, Tomo XI. Santiago de Chile: Rafael Jover Editor.
- Bernal Meza, Raúl (2007), “Política exterior regional y las relaciones con Argentina”, en: ARTAZA Rouxel, Mario y Milet García, Paz (ed.), *Nuestros vecinos*, Santiago: RIL Editores, pp. 19-31.
- Constitución Política de la República de Chile (1980), Asamblea Constituyente, Santiago de Chile, Chile, 8 de agosto de 1980.
- Lorenzini, María Elena (2013), “Las relaciones argentino-chilenas 2008-2011, ¿realidad o ficción de la ‘alianza estratégica’?”, en *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Tranfronterizos*, v. XIII, n° 1, pp. 39-64.
- Ruz, María Inés (2011), “Relación Chile-Argentina”, en Ensignia, J., Fuentes, C. y Fernández, M. (ed.), *Política exterior en el Chile post Concertación: ¿quo vadis?*, Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung - Fundación Chile 21, pp. 147-154.
- Simonoff, Alejandro (2013), “Una visión estructural de la política exterior argentina y el rol de Chile desde el proceso de democratización de 1983”, en *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Tranfronterizos*, v. XIII, n° 1, pp. 13-38.
- Van Klaveren, Alberto (2010), “Doscientos años de política exterior de Chile: De Hobbes a Grocio”, en Artaza R., M. y Ross, C. (ed.), *La Política Exterior de Chile, 1990-2009. Del Aislamiento a la Integración*, Santiago de Chile: RIL Editores, pp. 51-70.
- Vittini, Iris (2012), “Chile y Argentina: una contribución a la paz regional”, en Llanos Mardones, H. y Picand Albónico, E. (ed.), *Estudios de Derecho Internacional. Libro homenaje al profesor Hugo Llanos Mansilla*, Tomo II, Santiago de Chile: Legal Publishing Chile, pp. 853-872.
- Witker, Iván (2010), “Utilitatis communio: La cultura estratégica de Chile frente a su vecino trasandino”, en Artaza, M. y Ross, C. (ed.), *La Política Exterior de Chile, 1990-2009. Del Aislamiento a la Integración*, Santiago de Chile: RIL Editores, pp. 561-579.
- Zaldivar Larraín, Adolfo (2011), “Integración Chile – Argentina: Desafío del Siglo XXI”, *Diplomacia*, n°124, pp. 35-74.

## Leyes y documentos oficiales

- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2010), Historia de la Ley, Decreto Supremo N° 1, Promulga el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República de Chile y la República Argentina y sus Protocolos Complementarios sobre la Constitución de la Entidad Binacional para el Proyecto Túnel de Baja Altura-Ferrocarril Transandino Central y sobre la Constitución de la Entidad Binacional para el Proyecto Túnel Internacional Paso de Agua Negra, Diario Oficial 2 de marzo de 2010.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2014), “Suscripción de Protocolos Complementarios al Tratado de Maipú”, Comunicado, 23 de diciembre de 2014.

- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2015), “Suscripción de Protocolo EBILEÑAS”, Comunicado, 6 de enero de 2015.
- Declaración Final de la Primera Reunión de Gobernadores Argentinos e Intendentes Chilenos de la Frontera Común (2011), Santiago de Chile, 18 de mayo de 2011.
- Declaración de Punta Arenas (2008), Punta Arenas, Chile, 4 de diciembre de 2008.
- Declaración Presidencial Conjunta de Seguimiento del Tratado de Maipú, con Motivo de la Visita de Estado a la República Argentina de la Presidenta de la República de Chile, Michelle Bachelet Jeria, Buenos Aires, República Argentina, 12 de mayo de 2014.
- Declaración VI Reunión Binacional de Ministros de Argentina y de Chile, Buenos Aires, República Argentina, 29 de agosto de 2014.
- Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile Año 2006, Archivo General Histórico. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.
- Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile Año 2009, Archivo General Histórico. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.
- Memoria Anual Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile 2010, Archivo General Histórico. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.
- Protocolo Complementarios al Tratado de Maipú de Integración y Cooperación para la Constitución de un Grupo de Trabajo Especial para la Adopción de un Acuerdo General sobre Libre Circulación de Personas, promulgado mediante Decreto 84, el 17 de marzo de 2010, y publicado en el Diario Oficial el 21 de junio de 2010. Disponible en línea: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1014678>, fecha de consulta: 04 de septiembre de 2014.
- Protocolo Complementarios al Tratado de Maipú de Integración y Cooperación sobre asistencia consular a los nacionales de la otra parte que se encuentren en el territorio de Estados en los cuales no haya representación consular de su país, suscrito en Santiago de Chile el 27 de enero de 2011, promulgado mediante Decreto 35, el 24 de febrero de 2011, y publicado en el Diario Oficial el 4 de junio de 2011. Disponible en línea: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1026212>, fecha de consulta: 04 de septiembre de 2014.
- Protocolo Complementarios al Tratado de Maipú de Integración y Cooperación para la Creación de la Reunión Binacional de Gobernadores Argentinos e Intendentes Chilenos de la Frontera Común como un Mecanismo de Relacionamento Bilateral, suscrito en Santiago de Chile el 16 de marzo de 2012, promulgado mediante Decreto 53, el 2 de abril de 2012, y publicado en el Diario Oficial el 14 de diciembre de 2012. Disponible en línea: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1046715>, fecha de consulta: 04 de septiembre de 2014.
- Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República de Chile y la República Argentina y sus Protocolos Complementarios sobre la Constitución de la Entidad Binacional para el Proyecto Túnel de Baja Altura-Ferrocarril Transandino Central y sobre la Constitución de la Entidad Binacional para el Proyecto Túnel Internacional Paso de Agua Negra, promulgado mediante Decreto 1, el 4 de enero de 2010, y pu-

blicado en el Diario Oficial el 2 de marzo de 2010. Disponible en línea:  
<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1011410>, fecha de consulta: 04 de septiembre de 2014.

Tratado de Paz y Amistad entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República Argentina, 29 de noviembre de 1984, promulgado mediante Decreto 401, el 6 de mayo de 1985, y publicado en el Diario Oficial el 14 de mayo de 1985. Disponible en línea: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=13036&idParte=0>, fecha de consulta: 04 de septiembre de 2014

# Doctorado en Relaciones Internacionales

**Acreditado y categorizado "A" por la CoNEAU  
Resolución N° 988/15**

**Abierta la inscripción**

**calle 48 N° 539 La Plata**

**Tel: 0221 4240560 (Secretaria de Postgrado de la  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales)**

**doctoradoiri@iri.edu.ar**



**Instituto de Relaciones Internacionales - [www.iri.edu.ar](http://www.iri.edu.ar)**

**u n i v e r s i d a d n a c i o n a l d e l a p l a t a**

# Porque no todo es terrorismo. Notas sobre la actividad del Crimen Organizado en España<sup>12</sup>

**Because not only terrorism matters.  
Notes on organized crime activities in Spain.**

Carolina Sampó<sup>3</sup>

**Resumen:** Mucho se ha discutido recientemente sobre el avance del terrorismo en Europa y el impacto en su seguridad. Sin embargo, es importante no perder de vista las actividades que el crimen organizado desarrolla en ese continente; no sólo porque es una grave amenaza a la seguridad de los Estados y las personas, sino también porque sirve de financiamiento a grupos terroristas. En este contexto, el presente trabajo busca analizar el alcance del crimen organizado en España, país identificado como la ruta de ingreso a Europa de muchas de las organizaciones criminales, especialmente aquellas vinculadas con el tráfico de drogas.

**Abstract:** Much has been discussed recently on the progress of terrorism in Europe and the impact on its security. However, it is important not to lose sight of the organized crime's activities in that continent; not only because it is a serious threat to the states' and people's security, but also because it provides financing to terrorist groups. In this context, we seek to analyze the extent of organized crime in Spain. This country is identified as the entrance to Europe of many criminal organizations, especially those related to drug trafficking.

**Palabras Clave:** Crimen Organizado – Europa – España – Narcotráfico – Seguridad internacional

**Keywords:** Organized Crime – Europe - Spain – Drug Trafficking – International Security

---

<sup>1</sup> Recibido: 08/05/2016. Aceptado: 23/10/2016

<sup>2</sup> El presente trabajo es producto de una estadía de investigación posdoctoral que tuvo lugar entre los meses de enero y marzo de 2016 en la Universidad Complutense de Madrid, España.

<sup>3</sup> Dra en Ciencias Sociales (UBA), Magister en Estudios Internacionales (UTDT), Licenciada en Ciencia Política (UBA). Becaria de investigación posdoctoral de Conicet-UNLP. Docente UBA y docente UNLM.

## ■ Introducción

Aunque en los últimos tiempos parece haberse desdibujado un poco su importancia debido a la preeminencia del terrorismo, especialmente desde los atentados en París a fines del año 2015, el crimen organizado constituye una de las mayores amenazas a la seguridad para los Estados europeos y sus ciudadanos (Luelmo, 2009). En este sentido, cabe destacar que la diversidad de actividades delictivas agrupadas bajo la idea de crimen organizado<sup>4</sup> obligan a especificar que en este trabajo se lo entiende como:

toda actividad delictiva, llevada a cabo de forma concertada por varios individuos, que tiene por objetivo la obtención de un beneficio (económico, político o social) para los miembros del grupo, y para cuya consecución utilizan una estructura que define jerarquías y funciones entre ellos de forma más o menos estable siendo esta actividad su forma de vida o modus vivendi (Toval Martín, 2016: 26)

O, como afirma la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, un grupo que busca cometer delitos graves con el fin de obtener un beneficio económico o de orden material (ONU, 2000).

En este sentido, el sistema de indicadores establecido por la Oficina Europea de Policía (EUROPOL)<sup>5</sup> permite una definición indirecta, más específica, sobre qué organizaciones deben ser consideradas agrupaciones criminales. De acuerdo con el organismo europeo, se trata de un grupo donde colaboran más de dos personas, de actuación prolongada en el tiempo, que comete delitos graves y busca beneficios o poder. Pero que, además, cumple con al menos dos de los siguientes indicadores: reparto específico de tareas; uso de algún tipo de control interno; extensión al ámbito internacional; uso de la violencia; blanqueo de capitales; uso de estructuras económicas o comerciales; corrupción de autoridades públicas o de empresas (Toval Martín, 2016).

Las actividades que mayores réditos generan a escala global y, por tanto, las más explotadas (aunque existen otras como el juego ilegal, la piratería y el tráfico de flora y fauna, por ejemplo) son: el tráfico de drogas, el tráfico y la trata de personas, las falsificaciones y el contrabando, el tráfico de armas pequeñas y livianas, y el lavado de dinero. Aunque las organizaciones tienden a especializarse, es indudable que estas actividades están interrelacionadas y se retroalimentan. El ejemplo más sencillo ronda sobre la necesidad de “blanquear” el dinero proveniente del tráfico de drogas o de la trata y el tráfico de personas, acción que se lleva adelante a través del lavado de dinero.

Vale decir que el crimen organizado produce daños en tres planos. Primero, sobre los individuos, ya que afecta los niveles de seguridad en los que acostumbran vivir y contribuye al desarrollo de nuevos problemas (por ejemplo, los vinculados a la salud pública como resul-

---

<sup>4</sup> Para consultar una lista de definiciones sobre crimen organizado ver la compilación que realizó Klaus von Lampe en <http://www.organized-crime.de/OECD1.htm>.

<sup>5</sup> Europol es una agencia que tiene como objetivo velar por el cumplimiento de la ley dentro de la Unión Europea. Para ello, realiza una serie de tareas, a saber: proporciona apoyo en el terreno a las fuerzas y cuerpos de seguridad de los países de la Unión, proporciona y recibe información de y hacia todos los países miembros, y ofrece conocimiento especializado en lo que hace al ámbito de la aplicación de la ley. Más información disponible en [https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/europol\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/europol_es)

tado del consumo de drogas ilícitas). En segundo lugar, sobre las comunidades, ya que la intimidación aparece como un elemento instalado en una sociedad donde la violencia se incrementa al tiempo que las organizaciones criminales locales y transnacionales administran gran parte del territorio. Y en tercer término, sobre la democracia y las instituciones, como consecuencia de la gran cantidad de recursos que el Estado debe desviar para combatirlo y paliar sus efectos, lo que termina por profundizar el grado de desconfianza de la ciudadanía en lo que hace a los procesos políticos, generando apatía y falta de participación social (Rojas Aravena, 2008). Sin dejar de lado los niveles de corrupción que incentiva, no sólo en el ámbito público, sino también en el privado. De esta manera, la democracia se ve devaluada y sus vulnerabilidades incrementadas.

En palabras de Flores y González Ruiz (2008), las acciones del crimen organizado contribuyen a la erosión de las instituciones democráticas a partir de la corrupción de funcionarios, de la deslegitimación del poder público frente a los ciudadanos, de la percepción de la (in)seguridad cotidiana, y terminan por romper cotidianamente con el Estado de Derecho. En resumen, el crimen organizado le cuesta caro tanto al Estado como a la sociedad.

En este sentido, es importante destacar que el crimen organizado afecta a la seguridad en dos niveles: uno macro y uno micro. En primer lugar, afecta al sistema en su conjunto (nivel macro) penetrando las porosas fronteras nacionales y corroyendo a los Estados desde adentro, haciendo del mundo un lugar más violento e inseguro. Las guerras entre cárteles de drogas y entre ellos y el Estado son una muestra de lo que el crimen organizado deja a su paso. La debilidad de los Estados es la que permite su avance, pero también la que se profundiza tras su accionar, generando una retroalimentación constante. En segundo lugar, el crimen organizado afecta directamente la vida de las personas (nivel micro) de dos formas: a partir del incremento de la violencia, especialmente en las regiones urbanas, y también generando escollos para la creación de oportunidades económicas y sociales. De este modo, la Seguridad Pública – o la falta de ella – da cuenta del nivel de penetración que las organizaciones criminales han conseguido en cada sociedad. Su combate priva a la sociedad de la ejecución de un sinnúmero de políticas públicas que podrían mejorar su calidad de vida e incluso sus oportunidades de ascenso socio-económico. En este sentido, el dinero que se destina a mejorar la seguridad pública, podría destinarse a mejorar el nivel de la educación en general, a multiplicar las instituciones educativas (especialmente aquellas que apuntan a los estratos socioeconómicos más bajos), a proveer de mayores y mejores insumos a las instituciones de salud pública, a combatir el avance de algunas enfermedades gracias a diversas campañas de prevención, a constituir talleres de capacitación en torno a oficios que luego redunden en un trabajo bien remunerado, entre otras. Es decir que el crimen organizado desvía fondos que podrían ser destinados a una mejor calidad de vida de los individuos que habitan esa área geográfica y que incluso podrían contener su accionar de forma indirecta, ya que si la sociedad está más contenida por el accionar del Estado y existen oportunidades en torno a la educación, la salud y el trabajo, es más difícil que el crimen organizado se nutra de lo más débiles, como suele ocurrir.

Aunque el avance del crimen organizado es sin duda global, algunas regiones, como la Unión Europea, padecen en menor medida sus efectos. Como veremos a lo largo del presente trabajo, creemos que esto se debe al rol y alcance del Estado en los países miembros. Es particularmente interesante estudiar el caso de España, ya que en los últimos cuatro años registra un marcado descenso de las tasas de criminalidad, de acuerdo con el último informe

del Ministerio del Interior (2016) referente al periodo 2011-2015. Con el objetivo de entender la dinámica que el crimen organizado establece allí, el presente trabajo se dividirá en cuatro secciones. La presente introducción busca dejar planteadas las preocupaciones centrales a desarrollar. En segundo lugar, analizaremos las áreas más relevantes del crimen organizado para la Unión Europea. Tercero, nos centraremos en el avance de la criminalidad en España. Finalmente, en las conclusiones, analizaremos el avance del crimen organizado en la Unión Europea en general y en España en particular.

## ▪ La Unión Europea hoy, una aproximación a la presencia del crimen organizado

De más está decir que, en especial de cara a los dos flagelos que más preocupan a sus líderes, el terrorismo y el crimen organizado, la Unión Europea muestra cada vez más cooperación. Si tenemos en cuenta lo laxas que se han vuelto las fronteras dentro de la Unión y la facilidad con la que se mueven mercancías y personas, no podemos dejar de lado la necesidad de prestar atención a los límites externos y a la necesidad del trabajo conjunto. De allí que organizaciones como Europol -la agencia europea que se encarga de hacer cumplir la ley (European Law Enforcement Agency)- estén especialmente abocadas al combate del terrorismo y del crimen organizado.

La preocupación por el terrorismo excede las fronteras de este trabajo; en consecuencia, nos centraremos en lo que Europol ha relevado sobre las actividades vinculadas al crimen organizado. En primer lugar, es importante destacar que 1/3 de las organizaciones criminales en la Unión Europea involucran entre sus actividades el tráfico de drogas, ya sea como productores o distribuidores de drogas ilícitas. Aunque vale decir que la mayor parte de las organizaciones se dedican a más de una actividad criminal, de allí que sean definidas como “policriminales”. Sin duda, los mercados europeos siguen siendo muy competitivos y rentables para el crimen organizado.

La cocaína es una droga de consumo masivo en Europa: 124 toneladas anuales de cocaína inhaladas por 4 millones de usuarios dan cuenta de lo grande que es el mercado de la Unión, uno de los más grandes del mundo. Sin embargo, el cannabis sigue siendo la droga más usada en el viejo continente: cerca de 1300 toneladas de hachís y otras 1200 de marihuana son consumidas anualmente por 2,3 millones de usuarios (Europol, 2014).

Mientras que la cocaína proviene en su totalidad de América del Sur, el cannabis procede de Marruecos y, en menor medida, pero *in crescendo*, de Afganistán. La Península Ibérica, el Mar Negro y el noreste de Europa aparecen como los puertos de ingreso de la cocaína, mientras que España es la puerta de acceso para el cannabis. En lo que hace a la conexión entre América del Sur y Europa, un informante clave destaca la importancia de la llamada “Autopista A-10 de la droga”. Esa ruta se corresponde con el recorrido del paralelo 10, posibilitando el tráfico de drogas -esencialmente cocaína- a las puertas de Europa. Sin duda, la falta de control fronterizo y territorial por parte de los Estados africanos occidentales facilita la comercialización de estupefacientes (barcos pesqueros y mercantes y aviones ejecutan el traslado). Mali, Gambia y Guinea Bissau aparecen como los destinos predilectos de los narco-trafficantes sudamericanos. Finalmente, la corta distancia entre África y Europa aparece como un gran incentivo para la utilización de esa ruta. En este contexto, España se ha converti-

do en uno de los puntos más relevantes tanto de ingreso como de distribución, como veremos en el próximo apartado.

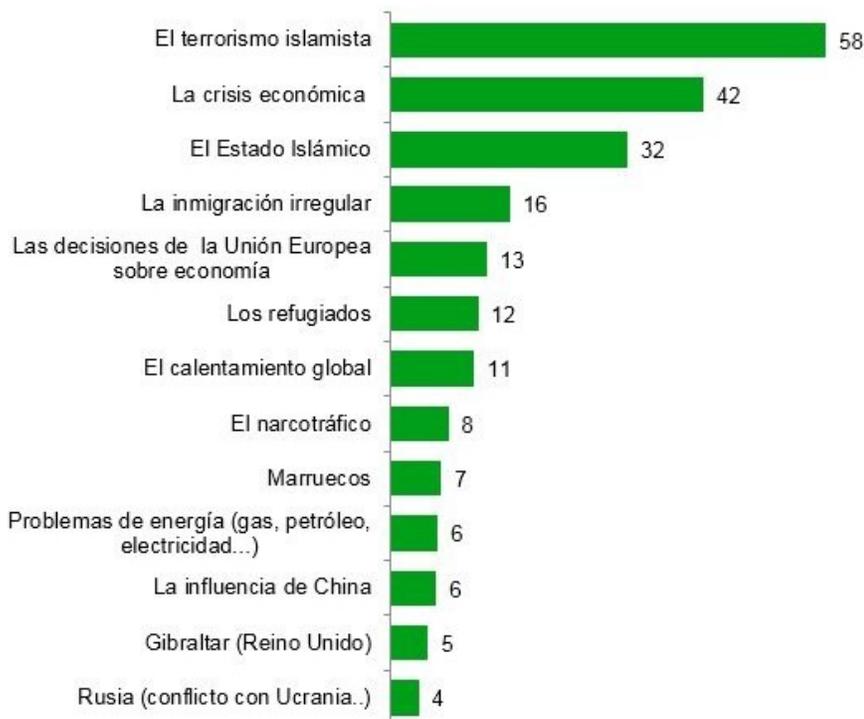
Pero más allá de las drogas, existen otras preocupaciones vinculadas al crimen organizado que revisten de cierta importancia para Europa, aunque por detrás del narcotráfico. Los crímenes contra las personas (tráfico de seres humanos y facilitación de inmigración ilegal, en especial a la luz de la crisis por el aluvión de refugiados recibidos de Siria), las falsificaciones, los crímenes contra la propiedad, el lavado de dinero (es un crimen que actúa como soporte, atravesando todas las otras actividades ilícitas), los crímenes contra el medio ambiente (desechos ilícitos y tráfico de especies en peligro) y el cibercrimen (hackers, explotación sexual infantil online y fraudes con tarjetas de crédito).

Europol (2014) estima que en la Unión Europea existen cerca de 3600 organizaciones criminales. Algunas se estructuran de forma vertical, descansando en jerarquías clásicas y otras, en forma horizontal, funcionando como redes con estructuras celulares y jerarquías permanentes menos rígidas. Actualmente, más del 40% de los grupos criminales mantienen este último tipo de estructura. El 70% de ellas está compuesta por individuos de múltiples nacionalidades y más del 30% se dedican al menos a dos actividades distintas al mismo tiempo (policrimen). Sin embargo, vale destacar que el tráfico de drogas es la actividad criminal más extendida, concentrada básicamente en el cannabis y la cocaína, por número de consumidores y volumen de drogas involucrados.

En resumen, aunque en Europa las organizaciones criminales se dedican a más de una actividad, el tráfico de drogas es la más relevante. Por otra parte, la existencia de miembros de múltiples nacionalidades da cuenta de la transnacionalidad del fenómeno, necesaria en muchos casos para derribar disputas territoriales que podrían plantearse. Adicionalmente, la estructuración de las organizaciones en red muestra la necesidad de actuar en forma celular para evitar que, si cae una parte de la organización, caiga toda. Finalmente, es un hecho que por los puertos españoles ingresa la mayor parte de la cocaína y del cannabis que invade a Europa. De allí la necesidad de entender cómo funciona la criminalidad en España.

## ▪ La criminalidad en España

De acuerdo con el último Barómetro del Real Instituto El Cano (BRIE, 2016:10), el 58% de los españoles encuestados consideran al terrorismo como la principal amenaza para España, el 42% menciona la crisis económica, el 32% al Estado Islámico, el 16% la inmigración irregular, pero sólo el 8% posiciona al narcotráfico como amenaza (las otras variantes del crimen organizado no aparecen en el listado espontáneo generado -ver Cuadro I-). Llama la atención cómo el crimen organizado se encuentra prácticamente ausente de los temas mencionados por los españoles entrevistados cuando se les pregunta por las cuestiones internacionales que les interesan o amenazan a España.



Fuente: 37 Barómetro del Real Instituto Elcano / [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

### Cuadro I – Amenazas para España (% Respuesta espontánea)

Sin embargo, cuando se les pregunta sobre la importancia de algunas cuestiones en la seguridad interna de la Unión Europea (UE), tanto el terrorismo como el crimen organizado sobresalen rápidamente. Para el 66% de los españoles el terrorismo es muy importante, mientras que para el 26% es bastante importante. Por otro lado, para el 52% el crimen organizado es muy importante y para el 35% es bastante importante. Sólo el 1% de los entrevistados considera que estos fenómenos no son nada importantes para la seguridad de los países de la UE, de acuerdo a los datos presentados por el Eurobarómetro de 2014. Ahora, cuando se consulta sobre las fuentes de amenaza para la UE aparecen muy fuertemente las ideologías extremas (88%), seguidas por la exclusión, la pobreza y la discriminación (87%), para completar la lista con guerras e inestabilidad política en regiones fuera de la UE (82%) y con el cambio climático y la contaminación (75%).

Incluso cuando se indaga sobre cuáles deberían ser los objetivos de política exterior, vuelve a quedar en claro que la lucha contra el crimen organizado no es una prioridad. El combate al narcotráfico queda en quinto lugar (compartiendo el podio con el apoyo a las empresas españolas en el extranjero), ya no sólo después del combate al terrorismo yihadista sino también después de la lucha contra el cambio climático o la inversión en ayuda a los países en desarrollo (BRIE, 2016: 15).

En este sentido, vale aclarar que, de acuerdo con el Balance de la Criminalidad presentado por el Ministerio del Interior Español (2013), el país muestra tasas bastante más bajas que el resto de los países de Europa (aunque las mismas pertenecen al año 2010 es posible efectuar un análisis comparativo). En primer lugar, la tasa de criminalidad para los países de UE 15 (Irlanda, España, Portugal, Grecia, Italia, Francia, Luxemburgo, Dinamarca, Suecia, Bélgica, Finlandia, Reino Unido, Alemania, Holanda y Austria) es de 62,8%. Vale aclarar que Suecia presenta una tasa que está muy por encima del promedio y alcanza 146,7%, mientras que Grecia se posiciona en último lugar, con una tasa de casi la mitad de la media del UE 15, arañando el 29,5% (Ministerio del Interior-BC, 2013: 9). España, por su parte, muestra el 46,1%, posicionándose bastante por debajo de la media de la tabla.

Ahora, ¿cuáles son los indicadores de criminalidad? De acuerdo con la oficina de estadísticas de la Unión Europea, Eurostat, es necesario tener en cuenta ocho indicadores para medir la criminalidad en los países europeos; estos son: delitos y faltas; homicidios y asesinatos consumados; delincuencia violenta -que incluye robos con violencia o intimidación, agresión sexual con o sin penetración y lesiones-; robos con fuerza, en domicilio o en otros espacios; sustracción de vehículos o motos; daños; hurtos; y, finalmente, tráfico de drogas.

Vale decir que desde el año 2006 España ha mostrado una caída constante en los indicadores relacionados con crimen, violencia y vandalismo, que se han reducido en poco más de 10 puntos (de 29,9% a 19,2% en el año 2014 respecto al total de la población). De allí que no sea extraño que los españoles consideren que viven de forma segura en su país. De acuerdo con los datos del Eurobarómetro de abril de 2015, el 87% de los entrevistados considera que España es un país seguro para vivir, el 10% está algo en desacuerdo con esta afirmación y tan sólo el 2% está totalmente en desacuerdo. De hecho, el último reporte presentado en febrero de 2016 da cuenta de dicha caída: entre los años 2011 y 2015 la tasa de criminalidad se ha reducido en 4,7 puntos y los homicidios dolosos han bajado en un 21,3%, consolidando un nivel muy por debajo de la media mundial y de la de la UE.

Según De La Corte Ibáñez y Giménez-Salinas Framis (2015) en las últimas décadas España ha vivido la implementación y el afianzamiento de tres modelos distintos de delincuencia organizada: una criminalidad organizada autóctona fuerte, consolidada e independiente; un segundo tipo, autóctono, pero que se vincula a través de alianzas con grupos criminales no europeos; y, finalmente, grupos extranjeros que actúan de forma independiente y desarrollan todo tipo de delitos en España.

Las organizaciones locales, que en un primer momento se dedicaban casi exclusivamente al contrabando y al lavado de dinero, se han convertido esencialmente en narcotraficantes. El cambio, según De La Corte Ibáñez y Gimenez-Salinas Framis (2015), se gestó a partir de 1983, tras la tipificación del contrabando como delito. El trabajo policial logró desarticular las principales redes y encarcelar a algunos eslabones importantes. De las cárceles surgió en gran medida la mutación hacia el tráfico de drogas de las organizaciones que contrabandeaban tabaco. La coincidencia con traficantes colombianos estimuló el desarrollo de alianzas entre estos y los españoles, quienes conocían el terreno y podían aportar la infraestructura local. Esta empresa era una situación en la que ambas partes ganaban. Para los clanes españoles la cocaína era mucho más fácil de transportar que las mercancías que contrabandeaban antes de su incursión en el negocio de la droga, básicamente por una cuestión de tamaño. Para los colombianos, la alianza implicaba su acceso a Europa. De esa forma, los contrabandistas españoles comenzaron a transportar la droga desde Colombia hasta España,

preferentemente el norte de Galicia (utilizando las rías gallegas para ingresar), donde custodiaban y almacenaban los cargamentos. Los colombianos, por su parte, instalados en Madrid y Barcelona, comenzaron a encargarse de la venta y distribución de la cocaína a toda Europa en asociación con otras organizaciones criminales, principalmente italianas, inglesas y francesas.

La descripción realizada por De La Corte Ibañez y Gimenez-Salinas Framis (2015) da cuenta de lo que creemos es el modelo de negocios entre organizaciones criminales que operan en España. Es decir, organizaciones transnacionales con un fuerte anclaje local, tal como demuestran los números expuestos por el Ministerio del Interior (2014). El 71% de los grupos cuentan con integrantes de más de una nacionalidad, el 19% está compuesto sólo por españoles y el 68% de los grupos presentan actividad internacional. De acuerdo con las tipificaciones del Ministerio del Interior, existían en España un total de 456 grupos criminales. Estos pueden ser categorizados en tres clases de grupos: 1. Grupos de Alta Intensidad, es decir, organizaciones criminales transnacionales de importancia que cuentan con una infraestructura compleja que les permite no sólo generar grandes beneficios económicos sino también infiltrar distintos tipos de instituciones; 2. Grupos Típicos, estos son grupos que, aunque desarrollan una actividad nacional e internacional importante y se encuentran bastante estructurados, no llegan a cumplir con las características de los de alta intensidad, sin embargo, si perduran en el tiempo, pueden llegar a ser uno de ellos; y 3. Grupos de Baja Intensidad, léase, grupos con poca capacidad económica, de estructuras poco complejas, que actúan en un ámbito nacional y que, si se desarrollan lo suficiente, pueden pasar a ser grupos típicos (Poveda Criado, 2015). De acuerdo con los datos del 2014, de los 456 grupos detectados, sólo 12 eran de alta intensidad y 131 de baja intensidad, mientras que la mayor parte (313) eran grupos típicos, según el Ministerio del Interior.

En este sentido, cabe destacar la performance policial que afirma haber desarticulado al 77% de los grupos de baja intensidad detectados, al 48% de los grupos típicos y sólo al 17% de los grupos de alta intensidad. De más está decir que los porcentajes dan cuenta de la complejidad estructural de cada grupo y de la posibilidad de perdurar en el tiempo, más allá de la persecución policial. Es importante resaltar que la falta de efectividad a la hora de desarticular a los grupos de alta intensidad no sólo habla de las posibles redes de protección (vinculadas a la corrupción pública y privada, pero también a la penetración de estas organizaciones en ámbitos sociales, acción que genera la protección de la población civil), sino también de la verticalidad de las estructuras, que posibilitan la contratación de grupos menos complejos para tareas de narcomenudeo, por ejemplo. Vale destacar que la estructuración de las organizaciones en este tipo de grupos parece evitar disputas, en especial territoriales. De allí que la violencia no se haya generalizado en España como sí ha pasado en algunos países latinoamericanos.

Las organizaciones criminales se concentran especialmente en zonas urbanas. Por eso, no es azaroso que Madrid y Barcelona sean identificadas como las áreas que más grupos detentan (más de 100). Asimismo, gran parte de la costa del Mediterráneo (Cádiz, Málaga, Alicante y Valencia) dan cuenta de la creciente actividad de las organizaciones criminales, concentrando entre 51 y 100 grupos cada una. Finalmente, Sevilla, Tarragona y Murcia cuentan con entre 31 y 50 grupos (ver **mapa de la página 139**).

De acuerdo con el balance de la lucha contra el crimen organizado presentado por el ministerio del interior del año 2014, las actividades en las que se concentran las organizacio-

nes criminales son: tráfico de drogas 62% (cocaína 30%, hachís 21%, heroína 6% y drogas sintéticas 5%), robo con fuerza 16%, robo con violencia o intimidación 12%, estafa 10%, blanqueo de capitales 5% y TSH para explotación sexual 5%. Vale decir que la mayoría de las organizaciones se dedican a más de una actividad, como mencionamos anteriormente, y se desarrollan en las grandes urbes, ciudades como Madrid y Barcelona.

## ▪ Tráfico de drogas

Considerando que las actividades criminales parecen concentrarse en el tráfico de drogas, nos parece importante resaltar algunos puntos específicos. En primer lugar, y de acuerdo con el informe mundial de drogas (UNODC, 2015), la droga más traficada y consumida en Europa y España es el cannabis, como hierba (marihuana) y como resina (hachís), en ese orden. Luego, en tercer lugar, aparece la cocaína. El consumo de esta droga se mantiene alto en Europa occidental y central, rondando el 1% de la población de entre 15 y 64 años. En España se registran las mayores incautaciones de cannabis marroquí, lo que da cuenta del gran consumo que tiene lugar en ese país. Cabe agregar que aunque no existen datos desagregados en torno al consumo de drogas sintéticas, se observa un incremento muy grande del consumo de metanfetaminas dentro de este grupo estimado en un 158% y una caída del 15% en el uso de éxtasis, al tiempo que el consumo de anfetaminas se mantuvo estable (UNODC, 2015).

De acuerdo con el Balance de la lucha contra el crimen organizado (2014), aunque en España hay registradas más organizaciones dedicadas al tráfico de cocaína que al de hachís, las estadísticas referentes a las incautaciones dan cuenta de un número mucho mayor en torno al cannabis (137.310 kg) que a la cocaína (16.226 kg). Esta información es refrendada por el Informe Europeo sobre Drogas (2015) que asegura que el cannabis es la droga incautada con más frecuencia - aunque muchas veces se trata de pequeñas cantidades secuestradas a consumidores-. Específicamente, en el año 2013, dos tercios de las incautaciones europeas se concentraron en España y Gran Bretaña. En segundo lugar se ubica la cocaína cuyas incautaciones equivalen a más del doble de las de anfetaminas o heroína. Por otro lado, en ese mismo sentido, el Informe Mundial de Drogas da cuenta de cómo en Europa central y del oeste un 5,7% de la población de entre 15 y 64 años consume cannabis, mientras que en lo que hace a cocaína la incidencia es del 1% (y las drogas sintéticas rondan el 0,5%). Además, Europa es el mayor consumidor de cannabis y España muestra que es la droga ilegal más consumida por todos los grupos etarios. En este sentido, el Informe Europeo sobre Drogas (2015) estima que el 17% de los jóvenes españoles han probado hachís en el último año (sólo Dinamarca, Francia y la República Checa muestran más consumo dentro de la UE). Sin duda, esta tendencia está influenciada porque España es el país de ingreso del cannabis que proviene de Marruecos.

Sin desmedro de lo anterior, España es uno de los mayores consumidores europeos de cocaína y el país en que más cantidad de esta droga se incauta. Este dato es refrendado por el Informe Europeo sobre Drogas (2015) que afirma que el 70% de los consumidores europeos de cocaína se concentra en tres países: España, Italia y el Reino Unido. Algunos pocos países, entre los que se destaca España, reportaron la prevalencia de consumo de cocaína en el último año, de más del 3% en adultos jóvenes. Sin embargo, ese mismo informe destaca la

importancia del cannabis en las estadísticas de delincuencia por drogas, “ya que representa el 80% de las incautaciones y el consumo y la posesión de cannabis para consumo personal supone más del 60% de las infracciones de la legislación sobre drogas notificadas en Europa” (Informe Europeo sobre Drogas, 2015:11). En este sentido, vale destacar que el Código Penal español contempla como delitos el cultivo, la elaboración, el tráfico ilícito y la posesión con estos fines de sustancias psicotrópicas, de drogas tóxicas y de estupefacientes, así como de las actividades que faciliten, promuevan o favorezcan su consumo.

De acuerdo al tipo de droga involucrada (cocaína, heroína, y éxtasis, consideradas muy nocivas, y el cannabis, que no genera un grave daño de acuerdo a la nocividad de la sustancia) y según el rol que se ocupe en una organización criminal (jefes, encargados y administradores o meros participantes) o si se trata de un particular (y qué cantidad de droga y en qué circunstancias se le encontró), las penas van de los seis meses -en caso de cannabis en escasa cantidad- hasta los nueve años -en caso de drogas que generan graves daños y son incautadas en grandes cantidades o han sido adulteradas o mezcladas-. Por otra parte, en lo que hace a las organizaciones criminales, las penas van de 4 años (cannabis en manos de participantes) a 18 años (cocaína, heroína, éxtasis en manos de jefes, administradores o encargados). Además, es necesario destacar que existen multas que se establecen a partir del valor de la droga, que van desde la mitad del precio de la misma hasta seis veces su valor (Plan Nacional sobre Drogas, 2014).

Según el informe Estadístico Anual sobre Drogas (2014) en su capítulo de control de la oferta, el 56% de las detenciones realizadas se debió a tráfico de cannabis, mientras que sólo el 28% estuvo relacionado al tráfico de cocaína. En este sentido, entre los años 2013 y 2014 hay una importante caída en las incautaciones de cocaína que, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, obedece principalmente a una modificación en las rutas y, en segundo término, a una reducción en la producción mundial. De cualquier forma, las cantidades decomisadas nos permiten trazar un mapa de las rutas utilizadas por los narcotraficantes.

Si en el año 2013 se decomisaron 26.701 kg de cocaína, el 51,36% de esas incautaciones tuvo lugar en puertos, el 12,62% se produjo en aguas internacionales (62,94% Las Palmas y 37,6% Pontevedra), el 8,59% en aeropuertos (86,55% en Madrid), el 8,73% en el mar territorial, y sólo el 6,83% en el interior del territorio (35,99% Tarragona, 30% Segovia, 11,46% Madrid, 9,66% Valencia). Es decir que una vez que se logran pasar los controles fronterizos, la droga difícilmente sea secuestrada. De allí que estas rutas no sólo abastezcan a España sino también al resto de Europa.

En lo que hace a las detenciones, habiendo sido 22.878 en el año 2013, el 30,68% se produjo en Andalucía, el 15,42% en Valencia y el 11,88% en Madrid. En lo que hace a la cocaína, el 31,81% de las detenciones con ella vinculada tuvo lugar en Andalucía, el 22,87% en Valencia, el 12,34% en Canarias, el 7,93% en Galicia y el 5,9% en Murcia. Como puede verse en el Mapa 1, se trata de regiones costeras, a las que se llega en barcos o con avionetas (desde África, pero también desde América del Sur).

En el caso del cannabis, en cambio, el 31,48% de las incautaciones se producen en el mar territorial (Málaga 60,83% y Almería 39,17%), 26,07% en la playa y 10,19% en el interior del territorio (Málaga 32,16%, Cádiz 19,47%, Sevilla 11,95% y Barcelona 5,9%). Sin embargo, hablamos de secuestros por 319.257 kg en el año 2013, lo que aporta un volumen muchísimo mayor que el de cocaína, incluso en territorio español; aunque no hay que olvidar que la mayor parte de estas incautaciones son de pequeñas cantidades. Las detenciones por tráfico

de cannabis, en cambio, estimadas en 12.808 personas (un 56% de las detenciones del año 2013), tuvieron lugar en Andalucía principalmente (76,38%) y en muchísima menor medida en Melilla y Murcia (5,09 y 6,94% respectivamente).

**Mapa 1: España**



Fuente: [http://www.lib.utexas.edu/maps/cia15/spain\\_sm\\_2015.gif](http://www.lib.utexas.edu/maps/cia15/spain_sm_2015.gif)

▪ **Conclusiones**

Aunque el crimen organizado no parece formar parte de las preocupaciones centrales ni de los europeos ni de los españoles, su avance no debe ser desestimado. En este sentido, el caso europeo rompe con la premisa de que la violencia es necesaria para el desarrollo de la criminalidad. Por el contrario, las alianzas establecidas entre organizaciones criminales locales preexistentes al desembarco de grupos relacionados al tráfico de drogas, personas o armas especialmente, y los grandes grupos transnacionales parecen haber evitado la confrontación en términos territoriales. De allí que los reportes policiales den cuenta de que en España la mayor parte de los grupos debe ser considerados “típicos”. Es decir que se trata de grupos locales con vínculos y alcance internacional, pero sin la compleja estructura que im-

plica ser un grupo de alta intensidad con capacidad de infiltrar todo tipo de instituciones. En su lugar, los grupos típicos delegan parte de sus actividades, como el narcomenudeo, en organizaciones de menor envergadura que detentan control territorial de la zona sobre la que tienen influencia.

De esta forma, y a pesar de que las cifras relativas al tráfico de drogas particularmente son alarmantes, las sociedades europeas parecen ajenas a los problemas vinculados al avance del crimen organizado. Sin duda, esto se debe a dos cuestiones: por un lado, a la gran cantidad de recursos con los que cuenta el Estado en términos económicos y estructurales para identificar y desactivar a las organizaciones criminales, posibilitando su persecución constante; por otro lado, los recursos económicos con los que cuentan los gobiernos europeos hacen que el desvío de fondos antes mencionado no se sienta tanto, como sucede en el caso de los países latinoamericanos, por poner un ejemplo. Sin duda, la determinación política es clave para comprender la efectividad de las políticas públicas que buscan reducir la influencia de las organizaciones criminales en la Unión Europea.

En el caso de España en particular, es necesario resaltar dos cuestiones. En primer lugar, que se trata de la puerta de entrada de la droga a Europa, tanto del cannabis como de la cocaína. A pesar de ello, llama la atención que la mayor parte de las incautaciones de drogas se den fuera de territorio español. Pareciera ser que, una vez traspasadas las fronteras, es mucho más difícil actuar sobre las organizaciones criminales. Aunque ha habido detenciones, la importancia de las mismas no tiene correlato con la cantidad de droga que ingresa por año a través de puertos españoles. En segundo lugar, España es un gran consumidor tanto de cannabis como de cocaína. Al ser el principal puerto de entrada europeo, tanto los precios como la oferta se mantienen constantes, sosteniendo estable la demanda.

Sin duda, es necesario destacar la performance policial en términos de desactivación de organizaciones, en especial de los grupos típicos. Hay una gran tarea de inteligencia que tiene que ser resaltada. Sin embargo, los resultados dejan de manifiesto la imposibilidad de llegar a los grupos de alta intensidad donde realmente parecen manejarse los negocios más grandes del crimen organizado. La estructuración de estos grupos en forma horizontal hace que sea muy difícil vincular distintas células, dificultando su desarticulación. Falta estudiar muchísimo el avance de la criminalidad en España. Este trabajo pretende ser un puntapié inicial.

## ▪ Bibliografía

De la Corte Ibañez, Luis y Gimenez-Salinas Framis, Andrea (2015), *Crime.org. Evolución y claves de la delincuencia organizada*, Barcelona: Editorial Ariel.

Europol (2013), *STOCTA. EU Serious and Organised Crime Threat Assessment. European Police Office*, Netherlands. Disponible en <file:///C:/Users/Invitado/Downloads/socta2013.pdf>. Consultado en febrero de 2016.

Europol Review (2014), *General Report on Europol Activities*. Disponible en: [https://www.europol.europa.eu/latest\\_publications/27](https://www.europol.europa.eu/latest_publications/27). Consultado en febrero de 2016.

- Flores, Carlos y González Ruiz, Samuel (2008), "Democracia y crimen organizado", Solís, L. y Rojas Aravena, F. (eds.), *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: Flacso, pp. 51-94.
- Luelmo, Francisco (2009), "El crimen organizado en Europa: una grave amenaza para la seguridad y el orden público", *Sociedad Mexicana de Criminología*, Capítulo Nuevo León, vol. 2.
- Ministerio del Interior de España (2013), *Balance de la criminalidad 2013*, Madrid. Disponible en:  
[http://www.interior.gob.es/documents/10180/1207668/balance\\_2013\\_criminalidad.pdf/562cc539-4a36-470f-8976-7dd305483e5b](http://www.interior.gob.es/documents/10180/1207668/balance_2013_criminalidad.pdf/562cc539-4a36-470f-8976-7dd305483e5b). Consultado en enero de 2016.
- Ministerio del Interior de España (2014), *Balance de la criminalidad 2014*, Madrid. Disponible en:  
[http://www.interior.gob.es/documents/10180/1207668/Bal\\_CICO\\_crimen\\_organizado\\_2013.pdf/b7cc99ce-a05f-4389-bd86-1fa7a9f20694](http://www.interior.gob.es/documents/10180/1207668/Bal_CICO_crimen_organizado_2013.pdf/b7cc99ce-a05f-4389-bd86-1fa7a9f20694). Consultado en enero 2016.
- Ministerio del Interior de España (2015), *Balance sobre la evolución de la seguridad ciudadana en la X Legislatura*, Madrid. Disponible en:  
[http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/040216/Balance\\_Seguridad\\_Ciudadana\\_X\\_Legislatura.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/040216/Balance_Seguridad_Ciudadana_X_Legislatura.pdf). Consultado en febrero de 2016.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad de España (2014), *Plan Nacional sobre Drogas*, Madrid. Disponible en:  
<http://www.pnsd.mssi.gob.es/ciudadanos/legislacion/delitos/home.htm entrado el 02/02/16>. Consultado en febrero de 2016.
- Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanía (2015), *Informe Europeo Sobre Drogas. Tendencias y Novedades*, Madrid. Disponible en:  
[http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att\\_239505\\_ES\\_TDAT15001ESN.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_239505_ES_TDAT15001ESN.pdf). Consultado en febrero de 2016.
- Organización de las Naciones Unidas (2000), *Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional* Art/Res/55/235, Palermo, Italia.
- Poveda Criado, Miguel Ángel (2015), *Terrorismo Global y Crimen Organizado*, Madrid: Editorial Fragua.
- Real Instituto El Cano (2016), *Barómetro del Real Instituto El Cano 37ava oleada*, Madrid. Disponible en:  
[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/943d0a804b644165add8bfeea369edc/37BRIE\\_Informe\\_Enero2016.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=943d0a804b644165add8bfeea369edc](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/943d0a804b644165add8bfeea369edc/37BRIE_Informe_Enero2016.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=943d0a804b644165add8bfeea369edc). Consultado en enero de 2016.
- Rojas Aravena, Francisco (2008), "Mayor presencia del crimen organizado: consecuencia de las crisis de gobernabilidad y el débil imperio de la ley", en Solís, L. y Rojas Aravena, F. (eds.), *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: Flacso, pp. 95-108.

Toval Martín, Lucio (2016), “Fenomenología del crimen organizado transnacional: actividades delictivas y *modus operandi* en España y en el exterior” en Magaz Álvarez, R. (co-ord.), *Criminalidad y Globalización. Análisis y estrategias ante grupos y organizaciones al margen de la ley*, Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, pp. 23-61.

United Nations Office on Drugs and Crime (2010), *The Globalization of Crime. A transnational organized crime threat assessment*, UNODC, Viena. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA\\_Report\\_2010\\_low\\_res.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf). Consultado en enero de 2016.

United Nations Office on Drugs and Crime (2015), *World Drug Report*, UNODC Research, Viena. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/eventos/2015/WDD2015/World\\_Drug\\_Report\\_2015.pdf](https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/eventos/2015/WDD2015/World_Drug_Report_2015.pdf). Consultado en enero de 2016.

## El Medio Oriente, la seguridad regional e internacional: Los cambios de paradigmas.

Zidane Zeraoui<sup>1</sup>

El mundo actual enfrenta un reto que constituye un verdadero desafío para la sociedad internacional: el combatir a un enemigo que, sin contar con un territorio o ejército, puede causar daños millonarios en infraestructura y cobrar un número de víctimas considerable. Lo anterior quedó demostrado el 11 de septiembre del 2001 con el ataque a las Torres Gemelas de Nueva York y al Pentágono, así como el 11 de Marzo del 2004, cuando una serie de explosiones sacudió la estación Atocha de Madrid. El estado de 'seguridad internacional' dentro del cual vivíamos resultó frágil y vulnerable.

Usando las palabras de Yuri Serbolov "el mundo vivió... la Globalización del Terror"<sup>2</sup>. Los medios de telecomunicación rápidamente diseminaron las imágenes de aquel martes 11, provocando que revaloremos nuestra seguridad nacional<sup>3</sup> y la seguridad internacional<sup>4</sup>. Ambas han cobrado una importancia en la agenda global no vista desde que concluyó la Guerra Fría. Son interdependientes y una presión en una, provocará una reacción en otra, en mayor o menor grado. Esta serie de acciones y reacciones nos hacen reevaluar la posición de autonomía de los Estados y cómo en un mundo cada vez más globalizado las interacciones entre sí han creado un mayor grado de interdependencia entre ellas.

La dinámica de la globalización, en donde todos los países están interconectados, es un detonante de esta versión actual del terrorismo mundial e impide combatirlo fácilmente. "El doble proceso de democratización y libera-lización de mercados está haciendo más difícil la

---

<sup>1</sup> Profesor-investigador del Itesm, Campus Monterrey y coordinador de la Maestría en Planeación Estratégica y Prospectiva y del Centro de Estudios Prospectivos de El Colegio de Tamaulipas, México.

<sup>2</sup> Yuri Serbolov () "Terror Global" en *Urbi et Orbi*, ITAM, Año 9, No. 24.

<sup>3</sup> Para efectos de este documento, usaremos la definición de Seguridad Nacional presentada por Rodrigo Borja, donde partiendo de la perspectiva democrática, la seguridad nacional... no puede entenderse independientemente de la fortaleza de los cuatro elementos que lo componen, que son: el pueblo, el territorio, el poder político y la soberanía. En otras palabras, asegurar la fortaleza e integridad de estos cuatro elementos es afirmar la seguridad nacional. Cfr. Rodrigo Borja. *Enciclopedia de La Política*, Fondo De Cultura Económica, México, 1997, p. 904.

<sup>4</sup> Seguridad Internacional entendida como la seguridad y estabilidad colectiva de los distintos pueblos, territorios, poderes políticos y soberanía de todas las naciones del orbe.

lucha contra el terrorismo”<sup>5</sup>. Pero, por otro lado, “otro fenómeno es esencial: todos los Estados se ven afectados por el fenómeno de la globalización”<sup>6</sup>. En este sentido, los impactos del terrorismo llegan, aunque sea en imágenes, a todos los rincones del planeta.

Sin embargo, no es posible dejar de señalar que la seguridad internacional hoy es el resultado de la agenda de la potencia hegemónica estadounidense y de otros actores occidentales que han sufrido ataques. La temática principal de la administración de Bush (2001-2009) al frente de los Estados Unidos fue la llamada Guerra contra el Terror, enarbolando ante todo una seguridad nacional propia trasladada a la esfera internacional. Desde el año 2001 “resulta obvio que en adelante tendremos que hacer frente a un terrorismo global”<sup>7</sup>, pero con una agenda estadounidense.

Esta visión del anterior mandatario estadounidense no se ha modificado con la administración de Barack Obama que ha retomado en sus grandes líneas las ideas de su predecesor y en algunos casos fue más allá, con el reforzamiento de la presencia militar norteamericana en Afganistán, el uso masivo de los *drones*, o la persecución y, finalmente, el asesinato de Osama Bin Laden.

En su Estrategia de Seguridad Nacional, el presidente Bush enfatizó que “América está en guerra. Se requiere una estrategia de Seguridad Nacional de tiempos de guerra debido al grave desafío que enfrentamos –la emergencia de un terrorismo lleno de una agresiva ideología de odio y de asesinato, que se reveló plenamente al pueblo (norte)americano el 11 de septiembre de 2001–. Esta estrategia refleja nuestra más solemne obligación: proteger la seguridad del pueblo (norte)americano. América tiene también una oportunidad sin precedentes para asentar los cimientos de la paz futura. Los ideales que han inspirado nuestra historia –libertad, democracia y la dignidad humana– están inspirando gradualmente a los individuos y a las naciones en todo el mundo. Y porque las naciones libres tienden hacia la paz, el avance de la libertad volverá a (los Estados Unidos) más seguro”<sup>8</sup>.

Sin embargo, detrás del discurso de la promoción de la democracia y de los valores norteamericanos, el gobierno estadounidense ha exacerbado la presuposición del vínculo entre el terrorismo actual y la amenaza musulmana. “Bajo el nombre de *terrorismo internacional*, el adversario elegido es el islamismo radical”<sup>9</sup>.

Además, una característica sui generis de la problemática de la seguridad internacional es la falta de un actor estatal, delimitado con cara, nombre y localización física. La inseguridad global es producida por enemigos invisibles, por células que penetran en las naciones y desde allí cometen ataques. Debido a esto, los Estados Unidos le han declarado la guerra al

<sup>5</sup> Robert J. Johnston “Terror and Organized Crime: Old fears, new foes, newer threats” en José V. Ciprut (coord.) *Of fears and foes. Security and insecurity in an evolving global political economy*, Praeger Publishers, Connecticut, 2000, p. 188.

<sup>6</sup> Ignacio Ramonet. *Guerras del siglo XXI. Nuevos miedos, nuevas amenazas*, Ed. Mondadori, Barcelona, 2002, p. 12.

<sup>7</sup> *Idem.*, p. 68.

<sup>8</sup> George W. Bush. *The National Security Strategy of the United States of America, s/e*, Washington, marzo de 2006.

<sup>9</sup> Ignacio Ramonet, *Op. Cit.*, p. 55.

terrorismo mundial; sin embargo “era la primera vez que un imperio declaraba la guerra no a un Estado sino a un individuo”<sup>10</sup>.

Esta imagen difusa del terrorismo fue drásticamente cambiada por la emergencia del Estado Islámico en el año 2012 que plantea un espacio territorial y desde allí lanzarse contra el mundo occidental, desafiando la lógica tradicional de los actos terroristas y rompiendo con su matriz, Al Qaida.

De acuerdo con las *General Guidelines for Jihad*, publicadas en 2013 por ésta última organización, “el propósito de golpear a (América) es agotarla y herir a muerte, para que siga el mismo camino que la desaparecida Unión Soviética y colapse bajo su propio peso como resultado de las pérdidas militares, humanas y financieras. En consecuencia, su presencia en nuestras tierras se debilitará y sus aliados irán cayendo uno tras otro”<sup>11</sup>.

El resultado pragmático de esta estrategia se ve en la situación actual del Estado Islámico que se está replegando de Mosul y de todos sus territorios<sup>12</sup>, primero en Irak y, posteriormente, de Siria. Esta estrategia de no territorialidad de Al Qaida fue validada desde el 2006 cuando Abu Musab al-Zarqawi, líder de la organización en Irak, proclamó la creación del Estado Islámico de Mesopotamia, rápidamente desaparecido. La misma suerte ocurrió con el Yemen en el 2011, en el Maghreb con el Al-Qaida en el Magreb Islámico (AQMI) y la política yihadista en el norte de Mali en el 2012.

Por otra parte, en los propios documentos de Al-Qaida, la organización preveía el cambio de nombre por sus efectos negativos, como lo hizo Yabhat al-Nusra al pasar a denominarse Yabhat Fath al-Cham (Frente para la Liberación del Levante), para borrar sus antecedentes ligados a Al-Qaida. De hecho, varias facciones de Al-Qaida (en Yemen, Túnez o Libia) se presentaban bajo la denominación de Ansar al-Sharia. En Nigeria, mientras Abu Bakr Shekau, siguiendo la línea del Estado Islámico, denominó a su territorio Wilayat al Sudan al Gharbi (anteriormente llamado Boko Haram), la facción de Abu Musab al-Barnawi siguió con la filosofía de Al-Qaida, evitando asentarse en un territorio determinado y enfocando sus ataques a blancos militares o a extranjeros, acciones puntuales frente a los asesinatos masivos de musulmanes no radicales de la rama de Shekau.

En resumen, “la seguridad internacional hoy estaría definida por el concepto de seguridad global, el cual podría definir este temor planetario sobre el terrorismo como una seguridad transfronteriza que sobrepasa e impacta en todos los niveles de análisis, es decir, en todas las multidimensiones de la concepción de seguridad”<sup>13</sup>.

Pero el conflicto regional en Medio Oriente que abarca desde Libia hasta Irak, pasando por Yemen y Siria, ha demostrado que la seguridad regional es el pilar de la seguridad internacional. No puede haber una paz global si existen conflictos o crisis en alguna región del mundo.

<sup>10</sup> Ignacio Ramonet, *Op. Cit.*, p. 55.

<sup>11</sup> S/a. “Al Qaida Quietly Maintains Its Relevance”, *Stratfor*, 3 de noviembre de 2016.

<sup>12</sup> Este texto fue escrito en noviembre de 2016 en donde ya se veía claramente el inicio del fin del Estado Islámico en la batalla de Mosul. La misma, aunque sangrienta, terminará con la expulsión de los combatientes del Estado Islámico; y muy probablemente también los territorios sirios, después de la caída de Aleppo, conocerán el mismo fin.

<sup>13</sup> Esther Barbé, *Op. Cit.*, p. 25.

En Medio Oriente, el enfrentamiento en Siria e Irak es parte de la rivalidad irano-saudita y, en general, de la pugna entre el shiismo y el sunnismo (quiebre milenarista dentro de la comunidad islámica) y plantea visiones divergentes de la seguridad regional. En Irak, Teherán está del lado norteamericano por su respaldo al gobierno de Bagdad, apoyado por Washington, pero en el conflicto sirio, Irán respalda la permanencia de Bashar al-Assad, su aliado alawita, contra la voluntad estadounidense.

Sin embargo, Arabia Saudita, tradicional aliado de Estados Unidos, busca derrocar tanto al gobierno de Damasco como al régimen iraquí, estando en un caso del lado de Washington, pero en el país mesopotámico oponiéndose a los intereses de su socio norteamericano. Incluso, tanto Riad como Qatar han financiado en algunos momentos al Al-Qaida de Irak, embrión de lo que se convertiría en el Estado Islámico, como al propio Estado Islámico en sus inicios. En la coyuntura actual, mientras Estados Unidos busca limitar su apoyo a la oposición siria no radical, Arabia Saudita ha financiado a Yebhat Fath al-Sham, la anterior Yebhat al-Nusra, ala siria de Al-Qaida.

Así, la seguridad regional en Medio Oriente, hoy trastornada por el conflicto sirio e iraquí, parece evolucionar hacia la eliminación de varios actores como el Estado Islámico y la oposición al gobierno de Bashar al-Assad, pero la emergencia de un nuevo actor, los kurdos, con una amplia autonomía y respaldados por Estados Unidos, puede estar gestando el futuro conflicto en Medio Oriente: la guerra en Turquía y un auto-proclamado Estado kurdo.

Es claro que Ankara jamás toleraría la existencia de un Kurdistán que representaría una amenaza para su integridad territorial. Así, nuevamente, la seguridad regional en Medio Oriente puede conllevar a nuevos intervencionismos internacionales y a cuestionar la seguridad internacional.

- **Carlos Escudé. *Neomodernismo. Filosofía de las jerarquías.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Lumiere, 2016**

**Leandro Sanchez** (CeRPI, IRI, UNLP)

Como marca la contratapa de *Neomodernismo. Filosofía de las jerarquías*, antagonista de toda convención de corrección política, el autor no intenta seducir a sus lectores mediante frases amables, sino interpelar su posición de sujeto situado en este mundo. Este libro resume su trayectoria.

El ensayo está estructurado en tres secciones. La primera aborda la jerarquía entre las culturas humanas, a partir de lo que el autor encierra en una matriz que denomina neomodernista. La segunda, tiene como unidad de análisis los Estados a los cuales extrapola lo elaborado en la primera sección y que, según Escudé, son producto del realismo periférico que él mismo viene trabajando desde 1989. Finalmente, alcanza un nivel de abstracción mayor tratando la jerarquía entre Dios y su creatura.

El autor parte de considerar que el conflicto global actual se asemeja mucho a lo que Samuel Huntington profetizó ya en 1993, pero que no se trata, sin embargo, de un auténtico choque de civilizaciones, sino de un conflicto entre concepciones opuestas acerca de lo que debe ser la relación entre el individuo, el Estado, y el ámbito de lo cultural y lo religioso. Un choque de cosmovisiones que se produce en dos dimensiones interrelacionadas: en el interior de Occidente, por una parte, y entre el Occidente liberal-secular y el extremismo islámico, por la otra.

Ello lo lleva a formalizar una díada de proposiciones contrapuestas respecto a la dimensión intra-occidental:

“Si todos los seres humanos poseen un mismo conjunto de derechos emanados de su condición de individuos, entonces todas las culturas no son moralmente equivalentes, porque hay culturas que no reconocen, ni siquiera en principio, la vigencia de tales derechos” (que denomina Proposición A). “Si por el contrario, todas las culturas son moralmente equivalentes, entonces todos los individuos no están dotados de los mismos derechos humanos, porque hay culturas que adjudican a algunos hombres más derechos que a otros hombres y mujeres (que denomina Proposición B).”

Estas sintetizan una cosmovisión y su conflicto con una concepción opuesta, una tensión lógica entre dos grandes axiomas, ambos de origen occidental, acerca de cuál es el sujeto de derecho que debe prevalecer como razón-de-ser del orden político: el individuo o las macro-culturas. El primer enunciado es universalista, individualista y liberal, propio de la modernidad. Mientras que el segundo se basa en el “relativismo cultural” y representa el espíritu postmoderno del multiculturalismo.

Según Escudé existen alternativas lógicas a estas dos posturas (no suman más de siete) y todas están potencialmente en conflicto entre sí. El universalismo puede ser

individualista y liberal, como en el caso de la Proposición A, o colectivista e historicista. Esta díada de conflicto entre dos universalismos opuestos fue la fuente de la Guerra Fría. El punto, es que complementariamente a estas concepciones universalistas, pero opuestas entre sí, existe un conjunto de cuatro concepciones jerárquicas y particularistas y que todas las doctrinas derivadas de postulados particularistas son absolutistas.

El planteo del autor es que es posible dar por válida la primera afirmación (Proposición A) o la segunda (Proposición B), pero ambas no pueden ser válidas. Por lo que no sería posible demostrar que representen la “verdad”, pero sí que ambas no pueden ser válidas. Y esta conclusión está más allá del relativismo y la construcción social afirma Escudé.

La guerra actual, plantea, es contra las fracciones terroristas y fundamentalistas fanáticas de aquellas culturas y subculturas que niegan la Proposición A y anhelan aniquilar a quienes la defienden. Para Escudé, si dicha guerra escalara hasta abarcar la totalidad de los enemigos de ésta, incluyendo a los relativistas de la Proposición B como también a los fundamentalistas religiosos fanáticos que niegan los derechos fundamentales del hombre, comprometería al planeta entero. Esta guerra apocalíptica sería simultáneamente civil y global.

La premisa con que el autor elabora el argumento que da sentido a su trabajo tiene nombre y apellido realismo filosófico y su instrumento es la lógica.

Ahora, dos cosas son decibles de la forma elegida por el autor. Por un lado, que la razón naturalista o realista sirve siempre y cuando su objeto de conocimiento sea cosa; por ejemplo, el movimiento de los astros. Pero si se pretende abordar el tema de la vida humana con esos mismos cálculos (los del naturalismo físico-matemático), se está imaginando una continuidad entre dos objetos de conocimiento, como si al tratar de la vida humana se estuviera investigando una naturaleza. Por otro lado, la Lógica de Aristóteles fue considerada como el “instrumento” de todas las ciencias. Sólo Bacon, en el ámbito de las ciencias experimentales, trató de sustituir tal instrumento por otro (el *novumorganum*, es decir, la inducción). Pues bien, para Descartes la lógica aristotélica presenta una insuficiencia radical: con ella jamás se podrá llegar a descubrir nuevas verdades; en efecto, un silogismo sólo es correcto cuando la conclusión no va más allá de lo que dicen las premisas, es decir, cuando la conclusión se limita a explicitar lo que de modo implícito se halla contenido en las premisas.

Estos últimos comentarios cobran sentido porque sobre las premisas lógicas que propone el autor construyen el argumento de que hay y debe haber superior e inferior, que ciertas civilizaciones (cultura occidental) valen más que otras, que hay Estados que mandan legítimamente sobre otros, estableciendo las reglas del juego del orden mundial (porque tienen el poder de destruir el mundo), y por sobre todos los órdenes está Dios, que manda sobre sus creaturas.

*Neomodernismo. Filosofía de las jerarquías* es un libro que incomoda e invita a ser transitado con la mayor amplitud analítica y moral posible. El autor no pretende agradar pero sí despertar el mayor grado de lectura crítica posible.

- **Néstor Restivo, Gustavo NG. *Todo lo que necesitás saber sobre China*. Buenos Aires: Paidós, 2015.**

**Long Minli** (Directora, Instituto Confucio, UNLP-XISU)

Cuando me puse a leer este libro lo hice con la intención de saber ¿qué podrían decir los argentinos de mi país con un título tan ambicioso: TODO SOBRE CHINA?

Creía que era de toda la historia, toda la cultura o todas las políticas y relaciones internacionales de mi patria. Sin embargo, después de leerlo todo, me impresionó mucho: este libro no es como aquellos que sólo tratan de un sólo tema, que aburren a los lectores, sino que comprende todos los aspectos de China, de la política a la cultura, de la historia a la literatura, de la situación de las mujeres a la política de hijo único, entre otros temas. Uno siempre puede encontrar un capítulo que le interese y le sirva mucho para conocer mejor a China.

El primer capítulo habla de la China actual, la situación económica y política, las relaciones entre China y Argentina y entre China y América Latina. Lo más importante es que ha tocado las dos temáticas principales que se trabajan en China actualmente: “Las Nuevas Rutas de la seda” y “El Sueño chino”. Con dicho capítulo los lectores pueden conocer la razón de por qué el Presidente Xi y su gobierno quieren dedicar todos los esfuerzos a estos campos. Siete miradas resume siete escenarios simbólicos de China para que los lectores argentinos conozcan de manera objetiva cómo es China y cómo son los chinos dentro y fuera del país.

La Radiografía interna, en realidad, aborda las informaciones de la capital del país, Beijing, centro político y cultural; Shanghai, centro económico y financiero, y Hong kong, lugar donde la gente puede sentirse en el ojo del huracán del futuro y al mismo tiempo el sitio donde muestra la especial política de características chinas, Un país, dos sistemas.

Si los lectores quieren conocer las partes importantes de la historia china pueden encontrarla en el tercer capítulo de este libro. Primero se abre un cuadro con todas las dinastías chinas y se hace una presentación de las más importantes, como la Qin, la Han, la Tang, la Ming y la Qing. Habla especialmente de la revolución de 1911, un acontecimiento tan importante que tiene un rol de hito en la historia china: se cerró la época feudal y se abrió una nueva era: la República. De la historia china los extranjeros siempre tienen interés en conocer más la Revolución Cultural y temas tales como los referidos a Taiwán y Tíbet, que son tabúes en China. En estas páginas, los autores presentan con una postura objetiva estos temas basándose en las realidades históricas, los lectores pueden lograr informaciones más correctas y diferentes a otras proporcionadas por los medios de comunicación occidentales y tener otros comentarios distintos al respecto.

¿Cómo es el socialismo, la democracia china? ¿Cómo son tratados los derechos humanos con características chinas? En el capítulo cuatro los lectores pueden encontrar las respuestas, por supuesto, con las citas de las opiniones y comentarios de los investigadores y especialistas extranjeros como María Francesca Staiano, doctora en

el tema de derecho chino, y Mariano Turzi, de la Universidad Torcuato Di Tella, como así también de algunos famosos académicos chinos.

Además de todo lo mencionado arriba, el quinto capítulo trata de la cultura china. Uno de los aspectos es ¿Cómo ha cambiado la situación de las mujeres chinas? Desde la época de una sociedad muy machista hasta la era de "las mujeres sostienen la mitad del cielo", desde lo de pies de loto hasta la total emancipación femenina. Además, el tema de hijo único de China es uno de los que llaman mucho la atención a los extranjeros, y en este libro los lectores pueden conocer bien el origen de esta política, los beneficios que ésta ha traído a China, pero también los autores resumen los tres retos que conlleva la política de hijo único en base de comentarios del historiador colombiano Felipe Cabrera. Todo esto es una realidad muy china los autores lo presentan muy bien pero hay que enfatizar: la política de hijo único ha llegado a su final, terminando el año 2015. Desde el 1 de enero de 2016 China ha entrado en otra era: se levantó la política de hijo único para evitar los problemas que ésta ha provocado.

La literatura es una parte imprescindible de la cultura, en esta parte los autores, "saltando" la literatura clásica, presentan sobre todo la literatura contemporánea y moderna. Es muy útil conocer la literatura cicatrices, la literatura en busca de raíces, pero a pesar de una larga lista de escritores famosos chinos, la literatura china "era casi desconocida en Argentina a nivel popular". Aunque está mejorando esta situación últimamente, todavía queda mucho por hacer para que los lectores argentinos conozcan la literatura china, al galardonado con el del Premio Nobel Mo Yan y al Padre de espionaje chino, Mai Jia, así como otros más.

Para conocer a la China actual, sobre todo su *softpower* no se puede ignorar el papel que juegan los 500 Institutos Confucio (IC) y mil aulas de Confucio que existen a lo largo y a lo ancho del mundo. En este libro se ofrece un pequeño capítulo a I.C explicando las funciones y los objetivos y todo lo que está haciendo esta institución para enlazar el resto del mundo con China, también para que la gente sepa correctamente la importancia de los I.C. En fin, una buena promoción de los I.C por parte de un extranjero.

Concluyendo, este libro ofrece a los lectores información general de todos los aspectos de China. Esta no es muy detallada pero sí muy efectiva para que los lectores tengan una idea general sobre este país asiático. Lo importante es que se habla con una mirada y una postura muy objetivas, ya que los autores tienen experiencia de estar en China y tener contactos directos con los chinos, así que ellos cuentan con los materiales de primera mano. Se recomienda ampliamente la lectura de este libro a quienes están interesados en conocer China como así también a quienes se dedican a las investigaciones académicas en este tema, porque aquí encontrarán *todo lo que necesitan saber sobre China*.

- **Ignacio Klich y Luis Mendiola (Compiladores). *Irak, Siria y el Califato. ¿Un nuevo Medio Oriente?*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CARI, 2015.**

**Ana Schinder** (Departamento de Medio Oriente, IRI-UNLP)

*Irak, Siria y el Califato. ¿Un nuevo Medio Oriente?* Aborda una de las preguntas que todos los estudiosos e interesados en las temáticas mezzorientales se habrán hecho a partir de la insurgencia del Estado Islámico como autoproclamado Califato, en junio de 2014. Así, muy prontamente, los compiladores y autores del libro, intentan desentrañar varias de las cuestiones nodales de este fenómeno, que si bien es una construcción de varios años, aparece como una novedad a los ojos del mundo y de la prensa.

A lo largo de diez artículos concatenados, los autores irán trabajando sobre diferentes dimensiones que intentan explicar el origen, características actuales y consideraciones a futuro de esta organización, brindándonos un panorama completo acerca de las cuestiones a analizar para poder entender de qué hablamos cuando nos referimos a este fenómeno, y qué posibles respuestas se le podría ofrecer.

El primer artículo, de Juan José Santander, especialista en Relaciones Internacionales por FLACSO y ex encargado de negocios en varios países de Medio Oriente y el Magreb, analiza muy pertinentemente el concepto y la vigencia del Califato, como entidad histórica y política de las comunidades islámicas a lo largo del tiempo. El autor, da cuenta de que esta vigencia existe y es poderosa. Destaca muy bien la complejidad de ese mundo, y algunas cuestiones de carácter psicosocial, ligadas a la historia socioeconómica, cultural y religiosa de la región. Para ello, utiliza la filosofía occidental (para la cual cita a Goethe, Borges, Nietzsche, Humboldt y Voltaire) planteando que “Las divergencias son entre un miembro de una sociedad rural y pastoril y uno de otra post-industrial, más que entre seguidores de distintos credos”. Más adelante, cita a Ivonne Bordelois, que advierte que “el racionalismo puede también convertirse en la religión de la soberbia”.

La voluntad de querer abarcar la cuestión del Califato en toda su complejidad histórica, conceptual e, incluso, económica, hace que por momentos se pierda el eje conclusivo de su caracterización, que gira en torno a la imbricación en el mundo islámico de la religión y la política. El artículo concluye con interesantes ejemplificaciones sobre estas implicancias a partir del enfrentamiento de Perón con la Iglesia y de la muerte del Fiscal Nisman.

El segundo artículo, del Licenciado en Economía Antonio Isso, versa sobre el origen del Estado Islámico, y de las ramas islamistas moderadas y radicales, dando cuenta de la complejidad al interior del Islam Político en la región. Plantea la necesidad de centrarnos sobre “la parte del Estado del Estado Islámico”, a fin de poder desentrañar su esencia y posibles formas de combatirlo. Cabe destacar los términos utilizados en el artículo, como el de “resistencia orgánica” para referirse a la organización iraquí frente a la invasión liderada por Estados Unidos (la cual sintetiza como

similar a “un elefante en un bazar”), fuente y causante principal de la irrupción del Estado Islámico como movimiento radical.

Isso se adentra en la historia de Irak a partir de 2003, y con ésta, en la propia historia del Estado Islámico a partir de la fusión de al-Tawid wa al-Jihad de Musab al-Zarkawi con Al-Qaeda en Irak en el año 2004. Asimismo, rastrea el pasado de los líderes de la actual organización, incluido el propio Al-Bagdadi, aportando datos sumamente valiosos como el paso por determinadas cárceles norteamericanas (Camp Bucca), la cual, según sus palabras, se convierte en una “academia de terroristas”. Si bien hay un equilibrio al analizar las causas internas y las externas a la región, se hace hincapié en “las desastrosas políticas exteriores occidentales” lo cual no suele ser frecuente en los análisis sobre el Estado Islámico y su origen.

El tercer artículo, de Hernán Plorutti, ex Embajador en Siria, da cuenta de los antecedentes y el desarrollo de la guerra civil en ese país, partiendo de un hecho tan fundamental como remoto como lo fueron los Acuerdos de Sykes-Pycot. A partir de allí, realiza un recorrido histórico por la conformación política y social de Siria, prestando especial atención a los gobiernos de los Assad (Hafez y Bashar) y a la relación entre éstos, el Partido (Baath) y los grupos religiosos (los Hermanos Musulmanes). Esta tensión es muy importante en la idiosincrasia Siria, tensión mantenida desde los antiguos nacionalismos árabes que dominaron la región en los años '60-'70 pero que luego entraron en decadencia. Esta tensión la vincula el autor con la Primavera Árabe ocurrida a partir de 2011 que en Siria se manifestó también como un pedido de apertura hacia lo que Plorutti denomina “el régimen”. De ahí en más, la historia de Siria de los últimos cinco años es la historia de una guerra *in crescendo* entre la oposición y el gobierno, y entre los distintos bandos de la oposición. También, da cuenta de las disputas entre el Gobierno sirio y los países y organizaciones de peso vecinas, como Líbano, Jordania, Israel y Hezbollah, así como también los problemas con Turquía y la profunda alianza entre Teherán y Damasco, fundamentales para entender toda la complejidad del conflicto interno en Siria.

El artículo se centra finalmente en las consecuencias de ese conflicto, que está expresado en los miles de muertos y millones de desplazados y refugiados tanto internos como externos, considerado el mayor drama humanitario de los últimos tiempos.

Julio Hang, Director del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos del CARI y General del Ejército Argentino, escribe sobre una de las cuestiones que mayor debate ha suscitado, a saber, la cantidad de recursos y fuerzas con las que cuenta el Estado Islámico. Aquí, por momentos el libro empieza a repetir datos y cuestiones ya analizadas en artículos anteriores, como el origen y características de la organización Estado Islámico. No obstante, Hang trae necesarias apreciaciones sobre ésta, como por ejemplo sobre su estructura interna, lo que da cuenta de que no se trata de “un grupo de locos” sino de una organización con estructura, metodología, objetivos y recursos. Un detalle del armamento y fotos completan el artículo, que finaliza con un análisis del uso del terror como herramienta de propaganda y la ase-

veración de que hay algunos problemas que subyacen para los que las armas no tienen solución.

El libro hace un análisis por todas las cuestiones que atraviesan a Irak, Siria y el estado Islámico. Una de estas es el rol de los kurdos en la región, cuestión muchas veces soslayada y por sobre todo, poco estudiada.

Aquí Sebastián Brugo Marcó, Licenciado en Relaciones Internacionales y ex Embajador en Turquía, realiza un recorrido sobre los kurdos, sus orígenes, desarrollo y perspectivas, trayéndonos a colación a uno de los actores que han tenido gran intervención, por distintos motivos, en la lucha contra el Estado Islámico. Al analizar la relación de los sectores kurdo con el gobierno de Turquía y con el de Irak, podemos comprender otras de las variables por la cual éstos toman determinadas decisiones y piensan en el territorio y la autonomía kurda con igual o aún más importancia de la que consideran al enemigo número uno de la región.

Otro de los actores fundamentales para entender el conflicto en Medio Oriente es Arabia Saudita. Así lo aborda Luis Mendiola, ex Embajador en dicho país, en tanto establece la relación de la potencia wahabita con el Estado Islámico y con sus pares de Consejo de Cooperación del Golfo. El artículo se centra en si el Estado Islámico recibe apoyo o no de Arabia Saudita. Para ello, abarca las problemáticas internas tanto políticas como sociales en dicho país, las características de la casa de Saud, y el traspaso del mando de Abdallah a Salman, el nuevo Rey y Custodio de los lugares sagrados. A su vez, hacer referencia al conflicto con Yemen y, principalmente, con Irán, su mayor enemigo, lo que explica el orden de prioridades entre estos y el conflicto con el Estado Islámico, más allá de sus propios problemas internos. Si bien este artículo es corto en comparación a los demás que conforman el libro, es de destacar la inclusión de la variable de Arabia Saudita en la configuración de este nuevo Medio Oriente que ha sufrido transformaciones.

Idénticas apreciaciones pueden hacerse de la contraparte de este artículo, que trata acerca de Irán en esta nueva reconfiguración. Así, Zidane Zeraoui, politólogo especializado en Medio Oriente, analiza un asunto que atraviesa a toda la región y que probablemente explique gran parte de esa reconfiguración: el acuerdo nuclear entre Teherán y los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU y Alemania (G-5 + 1). Según Zeraoui, Irán sería el gran ganador de este acuerdo, en tanto lo vuelve a traer al centro de la escena de Medio Oriente con un nuevo rol de legitimidad y contra el avance del Estado Islámico, en detrimento de Turquía, Arabia Saudita e Israel. El artículo también trata de supuestas tensiones al interior de Irán, al cual se le endilga poseer un gobierno que es un híbrido fundamentalista-democrático, *“donde el Islam está en regresión, pero la política funciona según la orientación islamista”*, aseveraciones que dan pie para reflexionar acerca de la política interna de dicho país.

Los siguientes dos artículos, de Jesús Fernando Taboada y Roberto Bosca, se centran en las relaciones entre Islam y Occidente, y entre la Santa Sede y los cristianos que habitan las regiones en conflicto. Ambos hacen referencia a cuestiones de carácter religioso (e incluso, a un supuesto antagonismo entre Islam y Cristianismo)

donde el Islam es presentado por Taboada con una esencia y vocación de aislamiento. Se refiere asimismo al Estado Islámico como una “banda criminal armada” con “prácticas medievales” que ha capturado a una “juventud desubicada”. La tesis de dos civilizaciones que se contraponen y no se comprenden atraviesa el texto. Para Bosca, el concepto de fundamentalismo y el renacimiento de la religiosidad en la posmodernidad son variables a tener en cuenta, quien utiliza la expresión del Papa Francisco “globalización de la indiferencia” para tratar la cuestión de la violencia en la región. Según el autor, la cuestión del Estado Islámico se trataría de un conflicto entre fundamentalistas y quienes no lo son.

Por último, contamos con un interesante aporte de uno de los compiladores, Ignacio Klich, historiador y miembro del CARI. Klich, nos trae una temática que no ha sido abordada prácticamente por ningún investigador y es la relación entre los refugiados sirios y nuestro país, así como también la relación y situación de éstos en otros países de América Latina y a nivel global. Aportando importantes datos numéricos y estadísticas sobre el tema (es decir, los refugiados), nunca pierde la visión humanitaria e incluso realiza pequeñas comparaciones con otros procesos históricos similares.

Como apreciación final, si bien el libro es una compilación de diversos artículos, mantiene un hilo conductor armónico en el abordaje del tema. Sus autores, reconocidos especialistas en cada una de las temáticas trabajadas, por momentos realizan juicios de valor y vierten opiniones, apartándose de las miradas netamente academicistas, lo cual enriquece la publicación.

Se trata sin dudas de un material de referencia y punto de partida para los analistas sobre el tema, y es menester celebrar la realización de producción teórica local sobre la cuestión del Estado Islámico y de la pregunta realizada en su título: “¿Nos encaminamos a un nuevo Medio Oriente?”. El libro ciertamente nos invita a seguir investigando y debatiendo acerca de esa pregunta y muchas otras más.

- **Laura Maira Bono. *Sudamérica: infraestructura e integración. La Hidrovía Paraná-Paraguay*. Buenos Aires: Teseo, 2015.**

**Emiliano Dreon** (CENSUD, IRI, UNLP)

Este libro significa la cristalización de un proceso de análisis que tuvo su puntapié inicial y fundamental en el marco de la tesis presentada en la Maestría en Relaciones Internacionales impartida en el Instituto de Relaciones Internacionales en la Universidad de La Plata. El ejemplar tiene como objeto primordial indagar sobre uno de los proyectos de mayor ambición a escala regional en relación a la infraestructura y los aspectos que ésta conlleva, hago referencia al proyecto denominado Iniciativa para la Integración Regional Sudamericana (IIRSA)<sup>112</sup>—creada a partir del Comunicado de Brasilia del año 2000<sup>113</sup>—y hacia su interior la descripción de uno de los actuales ejes del proyecto el cual es la Hidrovía Paraná-Paraguay. El período objeto de análisis fue 2000-2010, tomando como variables el examen de la integración comercial en relación al proyecto y la influencia política de Brasil en su gestación y desenvolvimiento. A su vez, desde un primer momento se revelan las preguntas que actuarán de guía en el transcurso de la lectura: ¿Los proyectos de infraestructura deberían ser rediseñados? ¿A qué tipo de integración —exógena o endógena— responden las iniciativas en materia de infraestructura?, siendo esta última interpelación la que adquiere mayor atención.

A manera de delimitación conceptual, en un primer estadio Bono desarrolla y distingue las construcciones teóricas referidas a dos vocablos: territorio y región. En primer lugar se procede a destacar que el territorio como resultado de un proceso de construcción social es un concepto móvil, flexible en razón que cambia conforme se producen los cambios sociales que se presentan en el tiempo. Frente a ello, la autora remarca la necesidad de estudiar y analizar las políticas tendientes a la modificación y/o reestructuración del territorio a la luz de las concepciones de poder vinculadas a las políticas públicas de índole regional y nacional. A región seguido, Bono procede a la demarcación del significado del vocablo región teniendo en cuenta las diversas lógicas de pensamiento, adoptando la conceptualización esbozada por François Perroux, autor según el cual las regiones, como espacios económicos, podrían constituirse bajo las denominaciones de “regiones plan” de características retrospectivas, “regiones polarizadas” de influencia industrial y comercial y “regiones homogéneas” de raigambre agrícola. Al margen de los diferentes enfoques señalados y el concretamente adoptado, es oportuno señalar que los paradigmas en torno al territorio y a la región son complementarios y es en este punto —la dinámica entre ambos paradigmas— en donde la autora repara sobre a qué tipo de regionalismo responde el proyecto IIRSA, es decir, si al catalogado “primer regionalismo” —hacia dentro— o en cambio, se vincula de una manera más estrecha con el denominado “segundo regionalismo” —de carácter exógeno—. La autora adelantando las respectivas conclusio-

---

<sup>112</sup> En su origen el proyecto se denominó “Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Sudamericana” (IIRSA).

<sup>113</sup> En el año 2000 se llevó a cabo la Primera Reunión de Presidentes Suramericanos en Brasilia, Brasil.

nes sitúa al proyecto en el segundo tipo de regionalismo mencionado. Retomando la distinción pero la complementariedad entre territorio y región, Bono atribuye al primero un sentido amplio –en el presente caso Sudamérica- mientras que a la región la entiende como un espacio reticular donde se da la economía en redes –en el presente análisis la región sería la Cuenca del Plata en razón de indagar la autora sobre la Hidrovia Paraná-Paraguay como parte integrante de IIRSA-.

Habiendo transcurrido la década del ochenta –con los inicios del deterioro de las redes de comunicación- y la última década del siglo XX –con el surgimiento de potenciales mercados y polos de desarrollo como China, Japón e India- la autora, amparándose en lo esgrimido por la CEPAL, destaca como imprescindible el logro de una integración física en la región consistiendo ésta en un instrumento facilitador para la integración y competitividad regional.

A tal efecto, Bono en su análisis presta principal atención al aporte de la “nueva geografía económica” cuyos principales autores son Paul Krugman y Anthony Venables centrando el análisis en tres aspectos puntuales, a saber: la dotación de factores en el ámbito internacional, el estudio de los patrones de la producción y el estudio del comercio internacional en el marco de los procesos de integración en la región sudamericana. Otro de los sustentos teóricos adoptados por la autora consiste en la contribución del transaccionalismo de los autores Keohane y Nye analizando los proyectos de infraestructura en el marco de IIRSA como una retroalimentación entre un sinnúmero de actores más allá del Estado.

A continuación, Bono nos introduce al tema en concreto mediante un pormenorizado análisis de los antecedentes del proyecto en cuestión resaltando así la relevancia de lo ideado en la región en el preludio del nuevo siglo. Se desprende la necesidad de vincular íntimamente los conceptos de infraestructura –en torno a la energía, transporte y comunicaciones- e integración –principalmente en el sentido comercial-. La gestación de la idea fue forzada, como se mencionaba anteriormente, en razón de la gran evolución de los países asiáticos en materia de energía eléctrica, telecomunicaciones y transporte terrestres en el periodo de 1980-2005.

En este sentido, la autora recalca que el año 2000 significó un punto de inflexión para la región sudamericana, marcada por la asunción de un rol protagónico excluyente por parte de Brasil haciendo a un lado a México, considerado su principal competidor en pos del liderazgo regional. A su vez, el crecimiento sostenido de la región en el periodo 2000-2010 causó la demanda de infraestructura física en términos cuantitativos pero principalmente cualitativos. Ello es así debido a que hacia el centro de la región pueden advertirse áreas rurales, con menor densidad poblacional en comparación con los grandes centros urbanos de la región y la circulación en este sentido dista de ser ágil y eficiente. Sin embargo, el déficit de infraestructura no obedece sólo a la ausencia de planificación efectiva sino también a un factor clave como lo representa el financiamiento en razón de haberse constatado una disminución en la inversión por infraestructura del sector privado fundamentalmente debido a las graves crisis económicas transitadas.

El análisis de IIRSA –proyecto multinacional, multisectorial y multidisciplinario-, el cual la autora considera el proyecto de infraestructura de mayor envergadura a nivel

regional, da lugar a reflexionar –como lo hace Bono hacia el final del Capítulo II- si existe en la región sudamericana una estrategia de integración por infraestructura regional o si la estrategia está encaminada a la integración de la región en el mundo. Sin duda, la infraestructura ha sido vista este último tiempo como un factor clave en aras a una mayor integración de la región sudamericana, entendida ésta por la autora como un espacio económico integrado. En el mismo sentido expone, que la ausencia de infraestructura es causa directa de más trabas al comercio intrarregional que los propios aranceles que establecen los países parte. Si bien en el periodo 2000-2009 la iniciativa no estuvo vinculada a ningún proceso de integración, con una estructura limitada y reducida, ello se modificó con el surgimiento de UNASUR. No obstante las diferencias de las agendas de IIRSA y UNASUR, la autora les atribuye la particularidad de ser complementarias, concretándose ello en el año 2011 a través de la incorporación del proyecto IIRSA al Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) –creado en el año 2009 durante la Tercera Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR- con carácter de Foro Técnico. Dicho cambio estructural en IIRSA, señala la autora, fue gradual. En un momento anterior, a fin de hacer posible el logro de los resultados planteados en los inicios del presente siglo en materia de infraestructura regional, se había establecido la “Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010”, de una gran significancia en el detallado análisis realizado por Bono debido a que esta Agenda puso el acento en los proyectos que estaban dirigidos hacia el Pacífico, significando ello un gran error a la hora de intentar una integración a escala regional en materia de infraestructura. Es por ello que la autora determina que en temas relativos a la infraestructura encuentran en el desarrollo de la infraestructura la posibilidad de consolidar su posicionamiento estratégico (el caso de Brasil); otros, la ampliación de sus mercados y el perfeccionamiento de su salida al mar (Argentina, Paraguay y Bolivia); o la reestructuración de la infraestructura existente, principalmente de índole portuaria (el caso de Uruguay).

A través del estudio del proyecto IIRSA –mediante sus tres pilares, Ejes de Integración y Desarrollo (EID), Procesos Sectoriales de Integración (PSI) y Agenda de proyectos Prioritarios de Integración (API)- Bono advierte uno de las principales falencias de la iniciativa regional, consistente en la concentración de proyectos en áreas ya desarrolladas, causa de una potencial fragmentación regional. No obstante, la diagramación del IIRSA no solo recorre las regiones de mayor desarrollo, sino que profundizó la interdependencia hacia el exterior no produciendo similares resultados hacia el interior de la región, siendo los principales corredores de carácter bioceánico. En este sentido, la autora planteando la pregunta ¿interdependencia o interconexión? Distingue dos cuestiones: la región sudamericana por un lado y la relación intrarregional planificada desde la visión de IIRSA por el otro, advirtiendo una interdependencia significativa en la primera mientras que en el caso de la relación intrarregional se vislumbran diversos grados de interdependencia en razón que no repercute de igual manera para países como Chile, Brasil o Venezuela que para Bolivia y Paraguay, sumamente dependientes estos del logro de una integración real en términos de infraestructura debido principalmente a su compleja situación frente a la posibilidad de tener acceso a los Océanos lindantes al continente.

En el marco de IIRSA, la autora puntualiza en uno de sus Ejes, el cual es la Hidrovía Paraná-Paraguay –que incluye a Bolivia, Paraguay, Brasil, Argentina y Uruguay-, eje vertical que interconecta el espacio de mayor riqueza de la región sudamericana e impulsa la dinamización de áreas que presentan altos niveles de crecimiento y desarrollo. Su análisis lo hace considerando a dicho proyecto como parte de IIRSA y no en su individualidad. Mediante una descripción de los principales antecedentes del proyecto en cuestión Bono arriba al año 2000 en el cual el Programa de la Hidrovia Paraná-Paraguay ingresó como parte de la cartera de proyectos de IIRSA. La impronta de Brasil en la iniciativa provocó que IIRSA reforzara su prioridad por los ejes transversales en detrimento de los longitudinales. En base a lo que mencionábamos en un apartado anterior, el interés por parte de los países en este Eje no fue similar, imponiéndose finalmente la visión de Brasil acerca de que el proyecto no resulta viable ni atractivo. Frente a ello, se desprende que el EID Hidrovía Paraná-Paraguay no propicia la integración comercial entre los países de la región sino que es el sostén de algunos de ellos para la inserción internacional en el mercado global en palabras de la autora. Sin embargo, teniendo en cuenta su trazado y las regiones que atraviesa el EID en cuestión requeriría un esfuerzo conjunto concibiéndolo como un motor de la integración regional. El principal obstáculo ab initio para su desarrollo consiste en que el EID Hidrovia Paraná-Paraguay no posee similares beneficios para todos los países que la integran puntualiza la autora en la parte de su libro inmediatamente anterior a las conclusiones finales. La dinámica del comercio en la Cuenca del Pacífico en la actualidad menoscaba aún más la importancia de aunar esfuerzos para el desarrollo efectivo de un EID con miras al Océano Atlántico. No obstante, más allá de la falta de interés en su logro, Brasil, lejos de haber hecho caso omiso al proyecto, ha asumido una actitud activa priorizando los Ejes destinados a la Cuenca del Pacífico teniendo en cuenta entre otros factores –ya mencionados- la problemática ambiental, cuestión esta última que la autora ha señalado en el transcurso de su trabajo sin darle una mayor exhaustividad a su análisis planteándolo como posible temática para posteriores avances en la investigación.

Bono concluye su investigación aportando varias aristas sujetas a problematizar en un futuro no muy lejano, entre ellas: la (no)dinámica entre las variables territorial y poblacional, evidenciando una heterogeneidad en la distribución; la distinta visión entre la agenda de integración y las agendas nacionales, poseyendo la primera de ellas a la infraestructura como parte de la columna vertebral de UNASUR –enfrentamiento entre un criterio nacional y uno con miras a la integración regional-; el territorio como un concepto el cual dista de ser neutro y por último el paso de una idea latinoamericana impulsada principalmente por el Proceso de Montevideo –a través de la ALAC y ALADI- hacia una idea de Sudamérica como región núcleo en razón del surgimiento de UNASUR, discusión esta que podría complejizarse si tenemos en cuenta el rol desempeñado por la CELAC.

- **Mercedes Botto. *La integración regional en América Latina: quo vadis? El Mercosur desde una perspectiva sectorial y comparada.* Buenos Aires: Eudeba, 2015.**

**Bruno Moser Nunes (Becario doctoral del CONICET, Programa de Estudios en Cooperación e Integración (PECIR) – FLACSO)**

Como resultado de más de diez años de proyectos de investigación en el campo de la integración regional, en "*La integración regional en América Latina: quo vadis?*", Mercedes Botto propone caracterizar, comparar y analizar la trayectoria histórica e institucional de los distintos intentos de crear y reinventar proyectos de integración y cooperación regional, con un énfasis en el Mercosur que, a pesar de no haberse alcanzado su objetivo inicial, es la experiencia de cooperación latinoamericana de mayor desarrollo y consolidación, en la que nuevos objetivos fueron incorporados a su agenda, desde una dimensión puramente comercial hacia una más social y productiva.

Según Botto, a lo largo de sus más de 25 años, el Mercosur ha incorporado distintas preocupaciones y mecanismos, que van desde la reducción de asimetrías, pasando por los encadenamientos productivos, las recurrentes interrupciones democráticas, la cooperación en materia educativa, las importancias de las ciudades, la promoción de la cultura, los derechos humanos, la participación social, hasta las cuestiones laborales, de género y ambientales.

Botto considera que el colapso de experimentos neoliberales, de los cuales el propio Mercosur fue parte, asociado a la oposición regional a la propuesta del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) y a la emergencia de gobiernos con una orientación más progresista y desarrollista, que buscaron recuperar el papel del Estado en el desarrollo, son elementos que posibilitaron rediseñar y diversificar los procesos de cooperación en Latinoamérica.

En este sentido, la autora considera que el constructivismo contribuye, en algún sentido, para entender el regionalismo latinoamericano y utiliza la teoría de los regionalismos comparados, para la cual los actores y procesos (gubernamentales) de acción colectiva optan por delegar o no parte de sus soberanías, a cambio de la obtención de un bien regional y de mayor institucionalidad. Sin embargo, propone ir más allá de las comparaciones que se enfocan en la integración económica, abriendo espacio a las demás agendas de cooperación.

Con los cambios políticos y económicos mundiales impulsados por la globalización, los teóricos de la integración regional han intentado re conceptualizar las generaciones, dimensiones, finalidades y características de los distintos regionalismos, después que los modelos de integración, sobre todo en Latinoamérica, no han alcanzado sus objetivos iniciales. Eso permitió la creación de diversas clasificaciones, como viejo, nuevo, abierto, de primera/segunda/tercera generación, post-liberal, post-hegemónico, entre otras.

De este modo, el primer capítulo resulta ser el más interesante, al introducir la problemática y caracterizar los distintos procesos en la región. Aquí, Botto coincide con otros autores, en que los esfuerzos de los gobiernos progresistas sur y latinoamericanos, en construir nuevos mecanismos de gobernanza regional, en las primeras décadas del siglo XXI, son más expresión de un deseo de autonomía y creación de interdependencia, que una reacción regional concertada para hacer frente a los cambios en el sistema internacional.

De hecho, las diferentes etapas del Mercosur, acompañadas de la creación de otras instituciones de la gobernanza regional que continúan, se complementan o se interponen, como en un *spaghetti bowl*, son objeto del análisis que se propone de manera concreta y objetiva este libro.

La relación entre expectativas y resultados frustrantes o efectivos con respecto a los distintos regionalismos ha sido tema de mucho debate desde los años 90 en toda Latinoamérica. En este sentido, la creación de la Unasur en 2008, y de la Celac en 2010, establece una nueva etapa institucional en la región, con procesos que – para Botto – representan más continuidades que rupturas y cuyos objetivos políticos, sociales y geoestratégicos adquieren considerable importancia en la gobernanza regional.

A pesar de que los niveles de delegación de soberanía hayan sido de baja intensidad, y los de autoridad más bien administrativa que política o vinculante, eso no le imposibilitó a la región avanzar y obtener logros modestos, pero importantes. Según Botto (p.14), *“se trata más bien de un proceso de socialización, más que de coordinación profunda, que caracteriza por igual a todas las agendas o políticas de integración”*.

En un segundo momento, Botto discute las debilidades y alcances del estado de la cuestión comercial en el Mercosur, indagando si este modelo de integración ha sido una experiencia fallida y tratando de deconstruir la idea de necesidad inminente de un mercado común, por lo que considera a este más bien una pragmática área de libre comercio.

En este aspecto, la autora coincide con otros autores, en que la heterogeneidad estructural de los países latinoamericanos, y la falta de disposición o capacidad de Brasil, en ser un *paymaster* efectivo del proceso, torna muy difícil avanzar en una arquitectura institucional robusta, lo que ha generado nuevos organismos e interpretaciones conceptuales sobre integración, regionalismo, regionalización, gobernanza y cooperación regional.

En seguida, la autora apunta a la posibilidad de una integración productiva como símbolo de un cambio ideológico regional, de gobiernos que adoptaron en los 90 un modelo económico neoliberal y financista, hacia otros de los años 2000, dotados de una visión más desarrollista. En este capítulo, la autora conceptualiza la integración productiva, caracteriza las experiencias regionales, identifica la necesidad de constituir cadenas productivas en sectores de punta y destaca la importancia de las PyMEs en este proceso.

En el cuarto capítulo, el libro se dedica al análisis de las agendas sociales en la cooperación regional, con un énfasis en materia de educación superior, en especial el Mercosur y sus impactos en la reforma educativa, temas en los que la autora demuestra su expertise y capacidad analítica.

En el capítulo siguiente, Botto desarrolla conceptualizaciones de la teoría de la acción colectiva y analiza el rol de los sindicatos en la acción colectiva transnacional, comparando dicha acción en los distintos organismos e intentos multilaterales, como: el Mercosur, en el que se inicia una acción colectiva transnacional; el Nafta, en que dicha acción es multisectorial; el ALCA, cuando esta acción se radicaliza; y la Unasur, en la cual se fragmenta.

Finalmente, en el sexto y último capítulo, la autora analiza los progresos de la paradiplomacia de las provincias y su agenda de negociaciones regionales, sobre todo en el Mercosur, que experimentó un proceso de relativa descentralización de espacios de participación e incorporación de demandas provinciales y actores no-estatales. En este contexto, Botto considera que, así como en otras áreas temáticas, estos procesos de democratización de la cooperación son una ventana de oportunidades al desarrollo.

Si bien hubo progresos en los niveles de participación de organizaciones de la sociedad civil, la autora no deja de señalar los problemas que la acción colectiva todavía enfrenta, fruto del propio diseño de las instituciones regionales, bien como la falta de consensos acerca de sus mandatos y de una estrategia común de inserción internacional. Al parecer, la sintonía política que tuvieron los gobiernos de la región en la primera década del siglo XXI no fue suficiente para resolver estas pendeencias.

En suma, el libro se insiere en el conjunto de obras indispensables para conocer, analizar y evaluar de manera comparada los procesos de integración y cooperación regional que ha experimentado Latinoamérica, bien como sus bienes regionales, sobre todo en este momento de reflexiones respecto a los cambios e incertidumbres en el sistema internacional y a nivel regional.

Debido a que los procesos de gobernanza regional, como el Mercosur, están condicionados por los gobiernos de turno de los presidencialismos de coalición, el nuevo contexto regional y mundial, de un re-ascenso de gobiernos menos integracionistas y más globalistas en Sudamérica, sumado a turbulencias económicas resultantes de la caída de precios de las *commodities* y al cambio del eje dinámico de la economía internacional del Atlántico hacia el Pacífico, es muy probable que nuevamente sus objetivos sean replanteados.

En este sentido, la obra de Mercedes Botto, de lectura fluida y agradable, dada la claridad y objetividad con que expone sus análisis, surge como aporte a esta reflexión, una vez que su balance crítico de alcances y limitaciones asienta algunas bases concretas acerca de los rumbos institucionales, agendas y aspectos que los gobiernos de la región deberían proseguir y profundizar.

## ▪ Política editorial

La Revista Relaciones Internacionales es una publicación semestral del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata. La misma publica artículos académicos previamente sometidos a arbitraje externo y ciego con la finalidad de alcanzar un nivel de excelencia. El Comité de Redacción recibe las propuestas de artículos y corrobora que sus formatos se ajusten a los requeridos, luego el texto es remitido a dos especialistas que proceden a su evaluación, en lo concerniente a los contenidos y su exposición. El informe presentado por los evaluadores puede resultar en la publicación del artículo sin cambios, en su publicación a condición de efectuarle ciertas modificaciones o bien en su no publicación.

Los artículos refieren a un amplio abanico de cuestiones ligadas a la política, al derecho y a la economía internacional y son evaluados de acuerdo a su originalidad, al aporte que supongan para el campo de las Relaciones Internacionales y a su consistencia teórica y empírica. Son consideradas las contribuciones que puedan hacerse desde perspectivas disciplinares distintas a las Relaciones Internacionales, pues se comprende que el proceso de transformación por el que atraviesa actualmente el mundo requiere de una mirada transdisciplinaria y creativa. Se publican, asimismo, *Reflexiones* que el Comité Editorial considere relevantes y *Lecturas* de libros relacionados con la temática.

Los puntos de vista expresados en los *Estudios* y en las *Reflexiones*, así como en las *Lecturas* son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen a institución alguna. Asimismo, no pueden ser reproducidos sin autorización.

Los trabajos presentados deberán adaptarse a las normas de publicación de la Revista que se detallan a continuación. Toda correspondencia que quiera establecerse con la Revista debe hacerse a través de [revista@iri.edu.ar](mailto:revista@iri.edu.ar).

## Normas de Publicación

1. Los trabajos propuestos para su evaluación deberán ser originales, no admitiéndose la presentación de trabajos que hayan sido parcial o íntegramente publicados en cualquier soporte. El autor se compromete a no someter paralelamente el artículo a evaluación de otras publicaciones.
2. Los escritos inéditos deben estar relacionados con las áreas disciplinarias que integran la revista.
3. Sólo se aceptarán trabajos en Word.
4. Podrán estar redactados en español, inglés o francés.
5. Los textos deben ser remitidos a la revista a través del sistema Open Journal System en el Portal de Revistas de la UNLP, en la siguiente dirección: <http://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/index>. La redacción de la revista acusará recibo de los originales en un plazo de quince días hábiles desde su recepción.
6. La extensión de los trabajos no podrá ser menor de 10 páginas ni mayor de 25, a espacio y medio, Times New Roman, cuerpo 12; en papel tamaño A4, con numeración consecutiva de todas las páginas incluyendo la bibliografía. Márgenes: 1,5 derecha; 2,5 izquierda; 2,5 superior; 2 inferior. En esa cantidad de páginas deberán incluirse un resumen en inglés y español (que no exceda las 120 palabras), 4-7 palabras clave en ambos idiomas, acotaciones (sólo las necesarias), tablas y/o gráficos y bibliografía.
7. Las citas bibliográficas deberán integrarse en el cuerpo del artículo a través del siguiente formato: (Autor/es, año: página). En caso de haber varias referencias a los/las mismos autores/as, en el mismo año, la distinción se hará de la siguiente forma: Primer texto: (Autor/es, año a: páginas); Segundo texto: (Autor/es, año b: páginas); Tercer texto: (Autor/es, año c: páginas). Las citas de Internet deben mencionar autor (en caso de tenerlo), año: página; el link completo de la página web y la fecha de consulta.
8. La bibliografía correspondiente a las citas bibliográficas deberá incluirse al final del texto, respetando el siguiente formato:
  - Libros: Autor/es (año de publicación), *Título*, lugar de edición: editorial.
  - Capítulos en obras colectivas: Autor/es (año de publicación), "Título", en, compilador/es o editor/es, *Título de la obra colectiva*, lugar de edición: editorial, páginas del capítulo (ej.: pp. 15-33).
  - Artículos en revistas: Autor/es (año de edición), "Título", *nombre de la revista*, lugar de edición, volumen o tomo, número, páginas del artículo (ej.: pp. 8-36). Volumen se escribirá: v.; tomo: t.; número: n°; página/as: p./pp. Cuando se refiere a información de periódicos que no tenga autor, se debe realizar de la siguiente manera: *Nombre del periódico*, fecha abreviada, Ciudad, País. Cuando se trata de un autor institucional colocar: Nombre completo de la Institución en mayúscula (siglas), (Año), "Título".
9. Las citas textuales situadas en el cuerpo del texto y de una extensión mayor a cinco líneas (extraídas de libros, revistas, periódicos, documentos, testimonios de informantes, entrevistas, etc.) serán en cuerpo 10, en párrafo con sangría 1 cm.
10. El título que encabeza la colaboración se escribirá en negritas. El nombre del autor deberá ir al inicio del texto, después del título.
11. Todos los textos originales deberán incluir la información siguiente: Nombre y currículum breve del autor (5 renglones máximo), además de correo electrónico.
12. Las *Lecturas* de libros y número especiales de revistas de Relaciones Internacionales deberán respetar el mismo formato que los artículos.

# La presencia del IRI en los medios

## Tiempo Internacional TV

Desde 2000 se han producido los ciclos:

**MERCOSUR,**

**Naciones Unidas,**

**Derechos Humanos,**

**Asia Pacífico,**

**Las Operaciones de Paz de Naciones Unidas,**

**Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas.**

## Tiempo Internacional RADIO

Análisis y comentarios de la actualidad internacional, con entrevistas e investigaciones especiales de las diferentes áreas del IRI.

Se emite desde 1998. Asimismo, el equipo de Tiempo Internacional realiza columnas especializadas en distintos medios del país y del extranjero.

Escúchelo *todos los Domingos de 0 a 1 am* en AM 1390 Radio Universidad de La Plata, en internet: [www.lr11.com.ar](http://www.lr11.com.ar) o en nuestra página web [www.iri.edu.ar](http://www.iri.edu.ar)

## Sitio Web

En la página web podrá encontrar toda la actualidad del IRI. Información institucional, académica, la agenda de actividades, editoriales, etc.

*visite nuestra página web: [www.iri.edu.ar](http://www.iri.edu.ar)*

**u n i v e r s i d a d n a c i o n a l d e l a p l a t a**

# Études *internationales*

*Section thématique*

---

**Quand l'international passe au vert  
L'appropriation de la question environnementale  
par les organisations internationales**

Sous la direction de Lucile Maertens et Marieke Louis

Lucile Maertens et Marieke Louis, Quand les organisations internationales se mettent au vert. Acteurs, instruments et effets de l'appropriation de la question environnementale • Lukas Schemper, La prévention des catastrophes naturelles et les organisations internationales du temps de la SDN au lendemain de la guerre froide. Quelle place pour l'environnement ? • Lucile Maertens, Quand les Casques bleus passent au vert. Environnementalisation des activités de maintien de la paix de l'ONU • Marieke Louis, Emplois verts ou emplois tout court ? L'OIT et l'environnement (1970-2015) • Swann Bommier, Responsabilité environnementale des entreprises et régulation extraterritoriale. L'implantation de Michelin en Inde à l'épreuve des Principes directeurs de l'OCDE

*Essai analytique*

---

Audrey Alejandro, Réflexivité et « domination occidentale ». Avancées et perspectives pour un programme de recherche prometteur en Relations internationales



# FORO INTERNACIONAL

VOL. LVI

OCTUBRE-DICIEMBRE, 2016

NÚM. 4

226

*Gustavo Vega Cánovas y Francisco Campos Ortiz*

El Acuerdo Transatlántico para el Comercio y la Inversión (TTIP):  
orígenes, motivaciones y potenciales impactos en las relaciones  
entre Estados Unidos y la Unión Europea

*Soledad Loaeza*

La política intervencionista de Manuel Ávila Camacho:  
el caso de Argentina en 1945

*David Arellano Gault y E. Fernanda Barreto Pérez*

Gobierno *conductual*: nudges, cambio de comportamiento  
inconsciente y opacidad

*Aleksandro Palomo Garrido*

La lucha antiterrorista y el nuevo sistema de seguridad internacional  
tras el 11 de septiembre: ¿una consecuencia lógica?

*David Ramírez-de-Garay*

Las barbas del vecino. Los patrones de difusión del crimen violento  
en México (1990-2010)

*José Saíd Sánchez Martínez*

Los congresos locales y la política de gasto en México: 2000-2012

*Víctor Hugo Martínez*

Partido cartel. Una revisión crítica del concepto

*Antonio Gil Fons y Alejandra Nieves Camacho*

La disputa por “Macedonia”. Origen, desarrollo y consecuencias  
de un conflicto identitario

EL COLEGIO DE MÉXICO

REVISTA  
CIDOB  
D'AFERS  
INTERNACIONALS  
114

RECONFIGURACIÓN  
DEL SUR GLOBAL

ÁFRICA, AMÉRICA LATINA  
Y EL «SIGLO DE ASIA»

Karim El Aynaoui  
y Eckart Woertz (coord.)

Diciembre 2016



Desde la década de los ochenta, se está produciendo en el sistema internacional un desplazamiento continuo del centro del poder –económico, político y cultural– desde Occidente hacia Asia-Pacífico. Países como China e India se están consolidando como potencias económicas que buscan nuevas vías para los flujos de inversión y cooperación para el desarrollo. En este proceso, el posicionamiento de África y de América Latina ha sido poco estudiado, y este es, precisamente, el objetivo de este número: investigar –en el contexto de expansión e inversión asiáticas, principalmente china– en qué medida ambas regiones mantienen relaciones bilaterales (de cooperación y/o competencia) y podrían formular iniciativas de desarrollo y de política exterior propias. Los artículos de este número prestan especial atención a la cooperación Sur-Sur entre América Latina y África, e incluyen aspectos poco explorados como los patrones migratorios y la competencia entre China y potencias regionales como Brasil y Sudáfrica.

Artículos de

**Karim El Aynaoui**  
**Eckart Woertz**  
**Fernando Mouron**  
**Francisco Urdínez**  
**Luis Schenoni**  
**Oswaldo Kacef**  
**Igor Hernández**  
**Diego Guerrero**  
**Manuel de Jesús Rocha Pino**  
**Borja M. Iglesias**  
**Oumar Kourouma**  
**Frank Mattheis**  
**Christina Stolte**  
**Gisele Kleidermacher**  
**Carmen Grau Vila**

CIDOB

BARCELONA  
CENTRE FOR  
INTERNATIONAL  
AFFAIRS